

Le Personnel Communal et l'Autorité Municipale

ESSAI DE DROIT PUBLIC SUR LES GARANTIES
DE STABILITÉ DES AGENTS COMMUNAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 Décembre 1938, à 14 heures.

PAR

M. ORSONI

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. ROLLAND, Professeur

Suffragants : MM. MESTRE, Professeur
J. BARTHÉLEMY, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR
289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1938

Le Personnel Communal et l'Autorité Municipale

ESSAI DE DROIT PUBLIC SUR LES GARANTIES
DE STABILITÉ DES AGENTS COMMUNAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 Décembre 1938, à 14 heures

PAR

M. ORSONI

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. ROLLAND, Professeur

Suffragants : MM. MESTRE, Professeur
J. BARTHÉLEMY, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Longtemps, la commune française fut considérée dans ses rapports avec ses employés comme une sorte d'entreprise privée (1). Le Maire, chef de cette entreprise, recrutait, dirigeait, rémunérait, licenciait ou gardait le personnel dans les conditions qu'il lui plaisait d'adopter.

A l'heure actuelle, ce personnel presque tout entier est entré dans le droit public. La Commune a maintenant ses fonctionnaires, comme l'Etat a les siens. Leur situation juridique tend à être définie par un Statut réglementaire, elle est d'ores et déjà soumise à un ensemble de règles de droit inhérentes à la fonction publique, elle est garantie par des institutions tout comme l'est la situation des fonctionnaires de l'Etat. Certes, certains détails d'ap-

(1) Si l'on veut rechercher une explication de ce fait, il faut rappeler cette distinction longtemps faite entre les « *agents d'autorité* » investis de la puissance publique, et comme tels fonctionnaires publics, et les « *agents de gestion* », simples agents d'exécution n'ayant jamais à accomplir des actes d'autorité. Ces derniers étaient considérés comme de simples salariés, liés à la collectivité publique par un contrat de travail. La commune n'avait qu'un agent d'autorité : le maire. Tous les autres agents ne faisaient qu'obéir aux ordres du maire et ce faisant ne participaient plus à la « *puissance publique* ». On sait que cette conception juridique a été abandonnée, elle n'est pas moins à l'origine du fait précité.

plication d'une grande importance pour le personnel, manquent de perfection. Mais il n'est plus possible de considérer la situation du personnel communal, dans l'ensemble, comme une anomalie juridique et de constater à son endroit une négligence du législateur.

Le problème de droit qui se posait, qui s'imposait, naguère encore, à l'attention du juriste a été résolu. La solution comporte seulement de nombreuses améliorations qu'il eût été bon de ne pas faire trop attendre ; le nombre des agents municipaux s'étant considérablement accru d'une part, leur activité prenant dans la vie administrative moderne une importance très grande d'autre part.

Depuis 1936, de grands efforts ont été faits pour que ces améliorations se réalisent. En effet, le Gouvernement socialiste appelé au pouvoir vers l'été 1936 se proposa de reposer toutes les questions de personnel et manifesta le désir de faire cesser toute injustice dans les rapports entre « employés » et « employeurs ». Bien que les agents des communes fussent en majorité fonctionnaires publics, ils furent admis à présenter eux aussi leurs « revendications ».

Tant au Ministère de l'Intérieur et au Parlement qu'au sein même des groupements professionnels, des études importantes ont donc été faites au cours de ces deux dernières années en vue de donner aux agents communaux des garanties de stabilité qui leur manquent encore.

Nous avons estimé qu'il n'était pas sans intérêt de reprendre ces études, de les analyser et de considérer au point de vue strictement juridique, la manière dont certains problèmes furent posés qui ne sauraient être abordés sans que l'on se préoccu-

pât de savoir de ce qu'il adviendrait de l'autorité des maires et même de l'organisation administrative des communes de France.

Le Conseil d'Etat s'était efforcé de créer en faveur des agents communaux un droit, qui donnât corps aux justes aspirations du personnel et sauvegardât dans son intégralité l'autorité du chef de l'exécutif communal. A-t-on de 1936 à nos jours entendu continuer l'œuvre de la jurisprudence du Conseil d'Etat et la perfectionner ; ou bien a-t-on essayé de dépasser cette œuvre et d'orienter différemment une évolution déjà très avancée ? C'est la question que nous nous sommes posée et à laquelle nous voulons répondre ici.

Dans la première partie de cet essai de droit public, nous verrons, donc, quels sont dans la législation actuellement en vigueur, les pouvoirs du Maire sur le personnel communal et les garanties de stabilité de ce personnel.

Dans une seconde partie, nous ferons l'histoire de la Commission paritaire centrale qui siègea auprès du Ministère de l'Intérieur de juillet 1936 à janvier 1938 ; nous aborderons trois grands problèmes : le problème de la compensation en cas de suppression d'emploi, celui des attributions des Conseils de discipline et celui des pouvoirs des Commissions paritaires.

PREMIÈRE PARTIE

« Le Maire est seul chargé de l'administration ; ... »

(art. 82. Loi du 5 Avril 1884)

« Le Maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination.

« Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois.

« Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet. »

(art. 88. Loi du 5 Avril 1884)

CHAPITRE PREMIER

LE MAIRE ET LES AGENTS COMMUNAUX

SECTION I

Le Maire chef unique et responsable de l'administration communale

« Le Maire est seul chargé de l'administration », stipule la loi municipale française de 1884.

On pourrait concevoir les choses autrement, et confier l'administration municipale à un collège exécutif composé de plusieurs membres, les communes françaises ont même été, un temps, administrées par un Directoire exécutif.

Nous n'avons pas ici à indiquer les avantages et les inconvénients de l'un et de l'autre système. Depuis plus d'un siècle, et jusqu'à nouvel ordre, la vieille formule de Roederer traduit un principe fondamental de notre droit public français.

« Délibérer est le fait de plusieurs,
exécuter est le fait d'un seul. »

L'origine de ce principe a été trop souvent précisée, et l'histoire de ses applications trop fréquemment faite, pour que nous y insistions. Disons seulement avec les auteurs d'un ouvrage récent sur

les pouvoirs du Maire : « qu'ainsi apparaît, au premier plan de l'organisation municipale actuelle, le personnage dans lequel les régimes d'autorité n'avaient voulu voir que la créature du pouvoir central, tandis que les démocraties voulaient en faire l'exécutant servile des décisions du Conseil municipal. Aujourd'hui son élection l'a réconcilié avec la démocratie et le corps électoral ; son expérience lui donne, pour les questions toujours plus délicates, l'autorité de l'administrateur » (1).

On sait que la loi du 5 Avril 1884 indique en divers articles les attributions d'un Maire et les classe en trois catégories différentes :

A. — Sous le *contrôle* du Conseil Municipal et la *surveillance* de l'autorité supérieure, le Maire administre le patrimoine communal et exécute les décisions de l'Assemblée municipale (art. 90).

B. — Sous la *surveillance* de l'Administration supérieure, le Maire prend toutes mesures qu'il juge utiles en matière de police municipale, rurale ou générale (art. 91).

C. — Enfin la loi voit encore dans le Maire un subordonné, chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale et de toutes fonctions qui lui sont attribuées par les lois.

La loi précise encore le rôle du Maire en matière financière et ses fonctions de président du Conseil municipal.

La loi à laquelle nous faisons allusion est celle

(1) Girolami, Maurice Hersant et Goldenberg : « Les Pouvoirs du Maire », Paris 1935.

du 5 Avril 1884 ; elle seule. Or, bien d'autres textes s'ajoutent à cette loi, les uns la complétant, les autres la modifiant. Et tous compliquant les fonctions du Maire à tel point que l'on peut se demander si ces fonctions sont encore humainement possibles. En fait certes, elles le sont.

Mais être Maire d'une petite commune est un désagrément perpétuel, être Maire d'une grande ville est un métier.

L'administré de village demande n'importe quoi à son maire, la Préfecture ou la Sous-Préfecture exige d'innombrables papiers, le Conseil municipal prend des décisions dont l'exécution nécessite la connaissance approfondie des lois et règlements. Le Maire doit satisfaire tout le monde et respecter la loi ; seul il est responsable vis-à-vis de l'autorité supérieure qui peut le suspendre ou le révoquer ; vis-à-vis de son conseil municipal, qui sans avoir le droit de l'obliger à démissionner peut lui rendre difficile l'exercice de ses fonctions, enfin vis-à-vis de ses administrés qui ne le rééliront pas s'ils n'ont pas obtenu ce qu'ils demandaient, ou si l'ayant obtenu ils ont constaté un accroissement du nombre des centimes additionnels. Le Maire peut même s'il a commis une faute personnelle être appelé à en rendre compte devant un tribunal judiciaire. Or, ce chef unique et responsable de l'administration de sa petite commune et de l'application d'une législation étrangement complexe, n'a le plus souvent pour le seconder que son secrétaire de Mairie et son garde champêtre.

Le Maire d'une ville a près de lui un personnel nombreux. Tout un cabinet composé de plusieurs personnes, des bureaux de mairie, des agents d'exécution pour chaque sorte de service, des auxiliaires et des ouvriers. C'est un chef d'entreprise. Il a les

mêmes attributions que son collègue, maire d'un village. Mais il organise et dirige la vie quotidienne d'une collectivité de plusieurs milliers de personnes et dispose d'un budget de quelques millions. Il lui faut être tout à la fois financier, économiste, constructeur, directeur des services d'hygiène, d'assistance, de voirie et même industriel ou commerçant. Et, pour ne pas omettre une charge lourde dans l'état actuel des mœurs, il lui faut être habile politicien, sinon sa réélection ne sera pas assurée et il n'obtiendra que peu de subventions pour ses travaux. Ses demandes d'emprunt ne seront pas retenues immédiatement.

Les fonctions de maire sont délicates et compliquées, multiples et variées. En outre, elles sont sans apprentissage comme toutes les fonctions électives. C'est dire qu'elles ne se peuvent bien remplir qu'avec un personnel sûr et compétent.

Dans l'organisation administrative française, le Maire a donc le choix et la direction des agents de la commune. Le Conseil municipal comme on sait n'intervenait jusqu'à une date récente que pour la création ou la suppression des emplois. Nous verrons que les attributions du Conseil ont été étendues en matière de personnel. Par le statut le Conseil pose des règles générales auxquelles le Maire doit se conformer.

SECTION II

Les agents communaux en France

En cette matière, comme en bien d'autres en France, les données numériques exactes font défaut. Cependant il ne serait pas sans importance

de pouvoir dire combien les communes de France occupaient d'agents il y a une trentaine d'années et quel est le nombre de ces agents à l'heure actuelle.

D'après une enquête menée au cours de 1937 et dont les résultats nous ont été aimablement communiqués, le nombre total des agents municipaux serait de l'ordre de 297.428.

Cette enquête a été menée par les soins du Ministère de l'Intérieur en vue de renseigner une commission chargée de mettre au point le régime de retraite communale qui tarde singulièrement à s'établir. Dans le détail elle aboutit aux chiffres suivants :

Ensemble des Communes sauf Paris et Seine

Personnel exclusivement communal	108.115
Personnel non exclusivement communal .	75.144
Personnel auxiliaire	19.570

Paris et Seine

Personnel exclusivement communal	84.620
Personnel non exclusivement communal .	4.933
Personnel auxiliaire	4.556

Pour donner à ces chiffres toute leur signification, il convient de rappeler brièvement la physiologie communale de la France. Il y aurait au total 297.428 agents communaux pour un ensemble de 38.014 communes (2). Or, parmi ces 38.014 communes, 17 seulement comptent plus de 100.000 habitants et 118 plus de 30.000 habitants. Ce sont les seules communes qui aient un personnel impor-

(2) Recensement de 1936.

tant par le nombre des agents et par le montant des émoluments. Précisons encore que 31.291 communes ont moins de 1.000 habitants et que ces communes n'ont guère que deux ou trois agents municipaux.

Immédiatement par ces quelques chiffres, on peut se faire une idée du nombre des agents communaux, de leur répartition sur le territoire et de leur concentration dans quelques grandes villes. Cette idée aide considérablement à poser les problèmes concernant le personnel communal. Malheureusement elle reste extrêmement vague et les possibilités d'information s'arrêtent là. L'administration centrale ignore non seulement le nombre des agents des principales villes de France, mais elle n'est pas en mesure de donner la moindre indication sur les charges financières qui incombent aux diverses municipalités du fait de leur personnel. Les budgets communaux confondent dans des divisions absolument dénuées de tout intérêt autre qu'historique, les dépenses de matériel et de personnel.

A l'aide de ces quelques données numériques, observons tout de suite que le personnel communal peut se répartir en deux groupes : 1° le personnel des grandes villes, nombreux, actif, souvent extrêmement averti des affaires administratives et aussi de ses intérêts professionnels, enfin toujours aggloméré dans quelques centres urbains ; 2° le personnel des petites communes, dispersé entre plus de 31.000 villages, rarement exclusivement communal, peu compétent en matière administrative et en rapport direct, familial et constant avec les maires. Cette distinction a son importance.

Les agents communaux n'ont pas tous la même situation juridique. Certains sont titulaires d'un

emploi et fonctionnaires de la commune, soumis comme tels à toutes les règles de droit public de la fonction administrative. A ceux-ci incombent des obligations spéciales imposées par le fait qu'ils collaborent au fonctionnement des services publics dont l'activité doit être ininterrompue et régulière. Ils ont en contre-partie certains privilèges auxquels de simples citoyens ne sauraient prétendre.

Parmi ces fonctionnaires communaux les uns sont exclusivement au service de la commune, les autres partagent leur activité entre leurs fonctions communales et une autre fonction publique, c'est le cas du secrétaire de Mairie-instituteur. Les autres exercent à la fois et leurs fonctions et une activité privée, il en est ainsi souvent de l'architecte communal des villes, voire même du garde champêtre des villages.

A côté des fonctionnaires, nous trouvons les auxiliaires; les auxiliaires provisoires chargés d'une besogne déterminée et éphémère et les auxiliaires permanents employés dans un service ou un autre pour remplacer un fonctionnaire absent ou empêché. Ce sont de simples salariés de la commune sans autres obligations que celles de faire ce qu'on leur a demandé et sans autre droit que d'être rémunérés de leur travail selon toutes les règles du droit privé.

Il y a encore des ouvriers, des journaliers ou des spécialistes de certains travaux que la commune emploie comme le feraient les simples particuliers.

Ces sortes d'agents sont celles que l'on trouve au service de toutes les collectivités publiques, mais nous verrons, au cours de notre étude, comme il est souvent difficile de discriminer exactement la nature juridique d'un agent communal.

Le personnel des communes est encore dans

une situation souvent imprécise et il n'y a pas si longtemps que la jurisprudence se retrouve constante à son sujet. Avant d'en venir à ce point de notre étude, essayons de dégager la nature et la portée des pouvoirs que la loi de 1884 donnait aux Maires dans sa rédaction initiale sur le personnel communal.

SECTION III

L'article 88 de la loi municipale et les pouvoirs du Maire sur le personnel municipal (3)

Lors de la discussion de cet article au Parlement en 1883, on vit s'affronter les deux tendances que l'on retrouve tout au cours du XIX^e siècle, et encore maintenant, dans les discussions des lois relatives à l'administration locale. Une tendance très nette en faveur de la décentralisation, une autre non moins forte en faveur de la centralisation. On veut accorder des libertés, mais l'autorité supérieure ne se résigne jamais à perdre ses droits.

En l'espèce il s'agissait de dire quels seraient les droits du maire sur le personnel d'exécution. Il eût été normal que le législateur, après avoir fait du Maire, le chef unique et responsable de l'exécutif communal, lui conférât le pouvoir de choisir, de nommer, de suspendre et de révoquer tout le personnel selon les nécessités dont il pouvait être seul juge. Il eût été facile alors d'ajouter à ses responsabilités générales, une responsabilité spéciale-

(3) L'art. 88 est pris ici dans sa rédaction originale.

ment organisée, pour abus de pouvoirs envers le personnel et de désigner la Juridiction qui aurait à connaître des litiges de cet ordre.

Mais, pour les législateurs de 1884, le problème était surtout de fixer exactement les droits de l'autorité locale par rapport à ceux de l'autorité centrale.

En un mot de décentraliser. Le mot plaisait fort, la chose inquiétait. On n'osa pas stipuler à l'art. 88 : « Le Maire nomme à tous les emplois communaux ; il suspend et révoque les titulaires de ces emplois ».

Jean David à la séance du 29 octobre 1883 disait : « Il me paraît que dans une loi qui a pour but d'augmenter, de développer les libertés municipales, nous devons nous préoccuper de maintenir l'autorité du Maire qui est le premier représentant de la commune ; celui qui a été désigné par ses concitoyens ». Mais le Ministre des Finances ne l'entendait pas ainsi. Un Maire quelconque pourrait nommer, suspendre, révoquer même des préposés d'octroi ou des préposés en chef ? Le Ministre des Finances demanda et obtint que l'on sauvegardât les droits de l'autorité supérieure. Le Maire nommerait à tous les emplois pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Par lois, décrets et ordonnances « actuellement en vigueur » il faut entendre les textes en vigueur en 1884 et les textes à venir ; le débat parlementaire ne laisse subsister aucune doute sur ce point. La formule n'est pas heureuse mais l'intention du législateur a été très nettement exprimée lors de ses travaux.

Ainsi, la loi exige que le Maire emploie certains agents sur lesquels il n'a aucun pouvoir. M. Hauriou a pu dire que la décentralisation n'avait jamais

porté sur les moyens d'exécution et qu'à ce titre elle n'avait jamais été profonde.

Nous verrons par la suite l'importance des droits que l'autorité supérieure a cru bon de se réserver et les raisons que l'on peut donner de cette restriction des pouvoirs municipaux.

Nous voudrions ici analyser les pouvoirs du Maire sur le personnel, faisant abstraction pour les besoins de l'exposition, des cas où ces pouvoirs sont transférés à des autorités administrativement supérieures.

L'article 88 confère au Maire le pouvoir de nommer, de suspendre et de révoquer, également le pouvoir de faire commissioner ou assermenter l'agent. Remarquons que c'est le seul article de la Charte municipale de 1884 qui donne quelques éléments du pouvoir du maire en l'espèce et il est fort bref.

D'autres articles, notamment les articles 30, 80, 102, 103, 156, ne font que poser des règles particulières.

Prenons un exemple concret et tâchons d'y analyser les pouvoirs du Maire. Nous pouvons prendre l'exemple du secrétaire de mairie. Ce personnage a eu jadis le caractère d'un « agent d'autorité investi de la puissance publique » (4), il n'est plus aujourd'hui qu'un simple agent municipal. Il reste toutefois le principal agent de la mairie, celui avec lequel le maire doit pouvoir travailler en toute confiance. S'il arrive que le Secrétaire de Mairie entre en conflit avec son chef, toute la vie administrative de la commune peut s'en ressentir.

(4) Lois du 18 Sept. 1789 et 19 Vendémiaire IV, donnaient au Secrétaire de Mairie pouvoir de certifier sous sa propre signature.

La première question que nous ayons à nous poser est celle de savoir si le maire peut avoir un secrétaire de mairie. Or, il ne peut avoir cet agent que s'il est en mesure de le payer sur les fonds de la commune. A la session budgétaire du conseil, le maire proposera donc la *création* de l'emploi s'il n'existe déjà. Le conseil votera ou ne votera pas les crédits nécessaires à la rémunération de cet emploi. De sorte que le pouvoir de créer un emploi de ce genre appartient au conseil municipal en vertu de l'article 145 de la Loi et non au Maire. De même, il appartient au Conseil Municipal de supprimer l'emploi, mais il ne peut le faire qu'en fin d'exercice budgétaire et à la condition que cette décision soit manifestement prise à des fins d'ordre financier et ne dissimule pas une révocation du titulaire du poste (5).

Le poste étant créé après dotation par le conseil municipal, le maire peut nommer. Qui nommera-t-il ? Le conseil municipal peut-il décider du choix du *secrétaire* de Mairie ? Ici les pouvoirs du maire sont fondés sur la nature des charges qui lui incombent. Il doit pouvoir choisir lui-même son collaborateur, son pouvoir est absolu (6). Cependant pour des raisons de bonne administration, les Ministres de l'Intérieur et des Finances ont conseillé, aux maires de ne pas prendre pour secrétaire un

(5) C.E. Pfauvadel, 27 Janvier 1937. Revue des finances communales 1937.

C.E. Graud, 28 Avril 1938. Revue des finances communales 1938.

(6) C.E. Ville de Guéret, 21 Octobre 1932. Rec. pér. p. 860.

notaire (7), un membre de la commission des hospices (8), un receveur ou préposé des postes (9).

Enfin une circulaire du Ministère de l'Intérieur en date du 12 juillet 1928 a recommandé aux municipalités de recruter leur secrétaire de mairie parmi les anciens élèves diplômés de l'Ecole d'Urbanisme. Mais ces avis et recommandations de fait, n'ont en rien porté atteinte au droit du maire de choisir librement le secrétaire de mairie qui peut même être sa propre femme (10).

Par *arrêté* le maire nomme cet agent. Il est bon que cet arrêté soit enregistré et communiqué à la Sous-Préfecture ou Préfecture, mais l'autorité supérieure n'a aucun pouvoir de contrôle sur un arrêté de nomination. Elle n'a pas à l'approuver (11), elle ne peut l'annuler ou le suspendre (12). Si même le maire avait sans forme aucune, installé la personne de son choix dans les fonctions de secrétaire de mairie au vu et au su de tout le monde, cet acte serait considéré comme valant nomination (13). Une seule obligation incombe au maire en l'espèce : celle de notifier sa décision au Ministère des Finances s'il fait choix d'un pensionné de l'Etat.

(7) Avis du Ministère de l'Intérieur, 6 Janvier 1848.

(8) Avis du Ministère de l'Intérieur, 9 Septembre 1823.

(9) Avis du Ministère des Finances, 18 Octobre 1836.

(10) « Journal des Maires », Mai 1935, résume clairement la question et critique la solution adoptée à deux reprises par le Ministère de l'Intérieur en 1905 et 1935.

(11) C.E. 26 Février 1930. Rec. pér. p. 211.

(12) C.E. 23 Janvier 1930. Rec. pér. p. 93.

(13) C.E. Chauvin, 2 Janvier 1935. Rec. pér. p. 2. Il ne s'agit cependant pas ici d'un *fonctionnaire de fait*. Le Conseil d'Etat a seulement estimé qu'il n'était pas nécessaire en l'espèce d'exiger des formes spéciales de nomination. Un simple engagement verbal suffit s'il est suivi d'une installation effective.

Si le secrétaire est instituteur, c'est à ce dernier qu'il appartient de requérir l'autorisation du Conseil départemental de l'Instruction Publique (14).

Le Maire a encore le pouvoir d'imposer un *stage préliminaire* à l'agent qu'il nomme. Il peut même exiger le renouvellement de ce stage s'il le juge utile. En fin de stage seulement, par décision spéciale, il *titularisera* l'agent. Remarquons ici que le maire ne pourrait longtemps confier le poste de secrétaire de mairie, poste essentiellement permanent, à un auxiliaire. Sous cette réserve, le maire était jadis maître de disposer du titre auquel il nommait. A l'heure actuelle, nous le verrons, il est limité dans cette attribution par le statut municipal obligatoire (15).

Dans une mairie, il n'y a qu'un emploi de secrétaire général en titre, par conséquent le maire n'a pas à *faire avancer* l'employé à un grade supérieur, mais il a pouvoir de l'avancer de classe. Chaque classe répondant à une élévation de traitement dans la limite des crédits alloués par le Conseil municipal. L'avancement était encore laissé au pouvoir discrétionnaire du Maire.

Il importe que le maire ait *pouvoir disciplinaire* sur le personnel. En 1884 et longtemps après, on ne pensait pas que ce pouvoir pût être limité. Le maire peut donc, aux termes de l'article 88, prendre les deux mesures disciplinaires les plus graves : la suspension et la révocation. Bien entendu il peut prendre des mesures moins graves. C'est

(14) Loi du 30 octobre 1886, art. 25.

C.E. 8 Août 1921. Coulon. Rec. pér. p. 843.

(15) Lois de 1919 et 1930 dont nous étudions les dispositions plus loin.

ainsi que pour manquement dans l'exercice de ses fonctions, le secrétaire de mairie peut être l'objet de sanctions prononcées par le maire.

Il va sans dire que l'acceptation de la *démission*, la *mise à la retraite* et autre acte de la vie administrative d'un secrétaire de mairie sont de la compétence exclusive du maire.

Cet exemple du secrétaire de mairie agent municipal illustre assez bien les pouvoirs que l'article 88 de la loi municipale, dans la concision extrême, laisse au Maire.

Ces *pouvoirs* ont été rangés par M. Hauriou en deux catégories. Les uns participeraient de l'idée de hiérarchie, les autres de celle de discipline (16). Détenteur du pouvoir hiérarchique le maire nommerait, installerait, commanderait, etc..., organiserait l'activité professionnelle des agents. Tandis que par effet de son pouvoir disciplinaire, il les contiendrait dans l'esprit de leur fonction. Cette distinction a été reprise par M. Brethe de la Gressaye dans son livre sur « le pouvoir disciplinaire dans les entreprises privées ». Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Disons en conclusion ici, que la loi de 1884 donne au Maire des pouvoirs discrétionnaires (17), quand elle ne les lui retire pas complètement au profit d'une autorité supérieure.

Comme il était à prévoir, il arriva que des Maires abusèrent de ces pouvoirs et s'en servirent à des fins arbitraires sans aucun rapport avec l'intérêt du service.

(16) M. Hauriou « Précis de Droit administratif », 12^e édition, page 745.

(17) C.E. Rennes, 8 Avril 1892 (note Hauriou dans « La Jurisprudence administrative de 1889 à 1929, Sirey 1929).

CHAPITRE II

LES POUVOIRS DE L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE SUR LE PERSONNEL COMMUNAL

Mais l'expérience n'était pas faite des inconvénients que pouvait présenter pour le personnel et pour les services municipaux le caractère absolu de l'autorité du Maire sur le personnel, que déjà, « le pouvoir central » se préoccupait de sauvegarder ses droits. Nous avons vu dans quelles circonstances et par quelle disposition de l'article 88 il y réussit sur intervention du Ministre des Finances.

SECTION I

Les agents régis par des textes spéciaux

Les agents communaux dont la nomination, la suspension ou la révocation sont régis par des textes spéciaux sont nombreux. Sans prétendre donner ici une énumération complète nous pouvons en citer un grand nombre.

Police et sécurité :

Commissaire de police.

Inspecteurs, brigadiers, sous-brigadiers.

Agents de police d'Etat.

Officiers de sapeurs-pompiers.

Gardes champêtres.

Gardes forestiers.

Peseurs, Mesureurs, Jaugeurs.

Finances :

Receveurs municipaux.

Préposés en chef et préposés ordinaires d'octroi.

Éducation (instruction ordinaire ou professionnelle) :

Instituteurs.

Conservateurs des musées.

Gardiens d'immeubles classés.

Bibliothécaires en chef et adjoints de Bibliothèque de 1^{re} catégorie.

Economes de collèges.

Professeurs des écoles pratiques.

Contremaîtres des écoles de commerce et d'industrie.

Femmes de service des écoles.

Hygiène, santé, travail :

Vétérinaires inspecteurs.

Agents de répression des fraudes.

Directeurs de bureau d'hygiène.

Directeurs de bureau de placement.

Voirie :

Cantonniers des chemins G.C. et I.C.

Agents voyers.

Services industriels et commerciaux :

Directeur des régies industrielles et commerciales.

SECTION II

Les pouvoirs de l'autorité supérieure

Une brève analyse des droits de l'autorité supérieure montrera la diversité de ses pouvoirs.

Dans certains cas tout d'abord, c'est l'emploi lui-même qui est obligatoire.

Dans d'autres cas, l'autorité supérieure se réserve le droit de répartir les emplois et d'organiser le service à sa guise. Une ville de plus de 40.000 habitants a un service de police organisé par Décret, sur un avis du Conseil municipal. Le Maire garde le droit de procéder lui-même aux nominations à l'exception de celle du commissaire de police ; ce fonctionnaire étant nommé par décret.

Le plus souvent le pouvoir central s'exerce soit par la nomination directe, soit par l'agrément, soit par des restrictions réglementaires ou légales au choix du Maire. Si l'on veut illustrer ces modalités, il n'est que de citer les exemples suivants :

Les commissaires de police, les officiers de sapeurs-pompiers, les receveurs municipaux sont nommés par décret ; tandis que les préposés en chef de l'octroi, les gardes des forêts, certains cantonniers, ou les peseurs, mesureurs, jaugeurs sont nommés par arrêté du Préfet. Les préposés ordinaires de l'octroi sont nommés par le Sous-Préfet.

Les gardes champêtres, les gardiens d'immeubles classés, les agents chargés de réprimer les fraudes alimentaires, les vétérinaires inspecteurs, doivent être agréés par le Ministre ou le Préfet ou le Sous-Préfet.

Un garde champêtre doit avoir 25 ans d'âge, un bibliothécaire doit être pourvu d'un diplôme de

chartiste (1), le directeur d'un bureau d'hygiène doit avoir été déclaré apte par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France.

Pour pouvoir être nommé à un emploi communal, il faut avoir satisfait aux obligations militaires (2), n'exercer aucune autre fonction incompatible avec cet emploi (3) ou interdit par les règles de cumuls (4).

Enfin le Maire doit respecter, dans son recrutement, la proportion des « emplois réservés » (5).

Ces différentes restrictions à l'autonomie municipale, l'autorité supérieure les pratique soit en vertu de prescriptions légales, soit par voie de règlements. Elle a aussi à sa disposition depuis 1919 et 1930 un moyen nouveau qui consiste dans l'approbation du Statut ou bien dans l'octroi d'office du Statut-type que nous aurons à étudier.

SECTION III

Les fins de l'autorité supérieure

En matière d'agents municipaux, ces règles ne sont pas simples, elles sont variées à l'extrême, elles sont compliquées.

Il n'est pas facile de dire la raison de cette complexité. Certaines règles participent nettement du souci de doter les municipalités d'un personnel

(1) Pour les bibliothèques classes seulement.

(2) Loi du 30 Janvier 1923 et 21 Juillet 1928.

(3) Loi du 5 Avril 1884, art. 33.

(4) Décret du 29 Octobre 1936. Instructions du 15 Juin 1937 (J.O. 19 Juin).

(5) Loi du 31 Mars 1928, art. 84-85. Loi du 3 Juillet 1934.

compétent dans l'intérêt de la bonne administration. D'autres révèlent la préoccupation de maintenir une sorte de discipline générale et une unité de conception, en matière de police notamment. Mais on ne peut dire qu'un procédé répond plutôt qu'un autre, à une fin déterminée.

Peut-être faut-il rechercher l'explication de cette diversité dans l'histoire des différentes mesures. Le pouvoir central a eu souvent à se prémunir contre, ce que l'on peut appeler, « les fantaisies électorales » de certains maires. Le droit de suspension ou de révocation a été retiré aux maires par crainte de certains abus ; de même le droit de nomination a été donné au Préfet ou Sous-Préfet, et au Président de la République.

Nous ne prétendons pas faire ici cette histoire. D'anciens fonctionnaires de l'administration centrale ou préfectorale pourraient encore en fournir les éléments, mais elle serait bien vaine. Disons seulement que certaines mesures n'ont d'autres explications que les circonstances dans lesquelles elles furent prises. Les circonstances ont changé, les règles sont restées.

Remarquons ici que ces règles ne tendaient pas directement à assurer la situation des agents.

Si quelquefois elles eurent cet effet, ce fut par voie d'incidence. C'est à la juridiction des Tribunaux administratifs, à elle seule, que revient le mérite d'avoir fait le premier et durable effort en vue de protéger le personnel. Comprenant toute l'importance d'un personnel stable et sûr, pour les administrations municipales, le Conseil d'Etat a posé des principes que le législateur et le pouvoir central ne firent, par la suite, que consacrer en des institutions juridiques en faveur du personnel.

CHAPITRE III

L'OEUVRE DE LA JURISPRUDENCE EN FAVEUR DES AGENTS COMMUNAUX

SECTION I

Évolution historique de la jurisprudence

En matière d'agents communaux, la jurisprudence a évolué lentement. Nous allons très brièvement caractériser chacune des périodes de cette évolution.

A. — *Avant 1880.* Au regard de la jurisprudence l'agent communal étant un particulier, attaché au service de la commune, comme d'autres particuliers étaient attachés au service d'une personne de droit privé, on ne faisait alors aucune différence entre le salarié d'une entreprise quelconque et l'agent municipal. L'un et l'autre étaient régis par le droit privé des contrats de louage de service. L'un et l'autre étaient admis en cas de litige avec son patron à se pourvoir devant les tribunaux judiciaires. En aucun cas, les tribunaux administratifs n'avaient alors à connaître des recours d'agents communaux. Pourtant déjà à cette époque les tribunaux tendaient à voir dans cet agent un fonctionnaire (1). Mais, attachés à la fameuse distinction

(1) Arrêt du Tribunal des conflits Guidet où pour la première fois un agent communal est dit fonctionnaire communal.

des « fonctionnaires de gestion » et des « fonctionnaires d'autorité », ils ne se reconnaissaient pas compétents pour juger des recours de fonctionnaires de gestion. Or, l'agent communal était par excellence le fonctionnaire de gestion ; il ne pouvait se pourvoir devant un tribunal administratif.

B. — *De 1880 à 1889.* Mais voici que vers 1880 (2), les tribunaux judiciaires eux-mêmes rejettent les pourvois formés par des agents communaux et n'admettent le recours de l'agent que si celui-ci est en mesure d'établir qu'une convention particulière de travail a été passée entre lui et la commune par laquelle il est employé. Ainsi il fut un temps où l'agent communal n'avait plus de juge du tout, à moins qu'il n'ait pris la précaution de passer un contrat.

Si l'on consulte le vieux Répertoire Béquet (3) sur ce point de droit, on ne laisse pas d'être quelque peu surpris de lire dans cette « somme » du droit administratif de l'époque que cette situation n'a rien d'exceptionnelle.

« Il n'existe pas de juridiction, y dit-on, ayant pouvoir de statuer sur des contestations de la nature de celles des employés communaux et l'on peut dire avec quelque raison que les manquements à la loi du contrat, quelle qu'en soit la nature, qui lie les employés communaux à l'administration communale, n'ont pas de juge ; et qu'en cas d'infraction, soit d'un côté, soit de l'autre, aucune des par-

(2) Arrêt du Tribunal des Conflits du 7 Août 1880 par lequel est déclinée la compétence judiciaire.

(3) « Répertoire de Droit administratif » Bequet 1889, art. commune, p. 528.

ties n'encourt de responsabilité. Mais il faut bien reconnaître que cette situation est celle de presque tous les fonctionnaires et agents dans leurs rapports avec les administrations publiques.

« Depuis longtemps, une jurisprudence établie déclare que les tribunaux ne peuvent connaître des actes de révocation ou de destitution qui peuvent intervenir, quand une loi n'a pas consacré un état des fonctionnaires.

« La pratique des choses, les nécessités d'une bonne administration, les mœurs publiques sont à cet égard la meilleure garantie que les fonctionnaires puissent trouver contre les caprices des décisions gouvernementales et que les administrations publiques puissent avoir contre les retraites inconsidérées de leurs agents. »

C. — 1889. *L'arrêt Cadot.*

Tout de même en 1889, lors du pourvoi intenté par le sieur Cadot contre la ville de Marseille, le Conseil d'Etat se déclara compétent en premier ressort pour connaître d'une décision de révocation d'un agent municipal.

Cet arrêt du 13 Décembre 1889 (4), qui est dans l'histoire du droit administratif français une date importante, est, pour les agents communaux, le début de toute une jurisprudence qui devait singulièrement améliorer leur situation.

Cadot, dont l'opinâtreté est resté célèbre, n'obtint pas gain de cause ; son pourvoi fut rejeté au fond.

(4) L'arrêt Cadot a marqué l'orientation définitive de la jurisprudence. Voir note Hauriou « La jurisprudence administrative », T. III, p. 12.

En 1899, dans un arrêt du 15 Décembre (5), le Conseil d'Etat se reconnaissant compétent, déclare encore irrecevable un pourvoi formé devant sa section contentieuse et motive son rejet en excipant des pouvoirs du maire.

D. — 1907. *L'arrêt Lacourte.*

Ce ne fut guère que vers 1907, dans un arrêt *Lacourte* (6) du 15 février 1907, qu'il fut admis qu'un agent communal révoqué pouvait avoir droit à une indemnité si sa révocation avait été prononcée brusquement ou si elle était injustifiée ou encore si elle avait été faite dans des formes irrégulières.

Depuis 1907 le Conseil d'Etat a eu à connaître d'un nombre considérable de pourvois contre des décisions abusives ou préjudiciables des municipalités.

M. Hauriou, analysant l'œuvre de la jurisprudence du Conseil d'Etat en cette matière (7), observe que cette jurisprudence se caractérise par trois tendances extrêmement nettes.

I. — Le Conseil d'Etat s'est efforcé de multiplier les cas d'ouverture des recours des fonctionnaires en général, des fonctionnaires communaux en particulier, admettant la recevabilité d'un pourvoi intenté pour simple lésion d'intérêt éventuel, considérant comme intéressé un grand nombre de

(5) C.E. Adda, 15 Décembre 1899. Rec. pér. p. 734.

(6) *Lacourte*, 15 Février 1907 (S. 1907, III, p. 49).

(7) M. Hauriou : « Traité de Droit administratif », 12^e édition, p. 760, et aussi « La jurisprudence administrative de 1889 à 1929 », T. III, p. 12. Note sous arrêt Bergeon, S. 1897-III.137.

personnes, et même un temps, les associations et groupements de fonctionnaires.

II. — Le Conseil d'Etat est parvenu par une jurisprudence constante à imposer aux municipalités le respect des formes et des compétences établies par les lois et règlements.

III. — Enfin, la Haute Assemblée longtemps hésitante a admis la recherche des causes juridiques d'un acte et posé en principe que telle ou telle mesure prise à l'encontre des fonctionnaires communaux ne pouvait l'être que pour certaines catégories de faits.

E. — 1934. — *Les décrets-lois.* — Sur cette dernière phase de l'évolution de la jurisprudence, nous aurons à revenir bientôt. Notons seulement ici qu'un décret-loi de 1934 fit du Conseil de Préfecture le juge de droit commun des fonctionnaires communaux.

Telles furent les phases principales de cette évolution de la jurisprudence, dont nous allons dire les éléments actuels : classification des agents communaux en trois catégories, compétence du Conseil de Préfecture et des tribunaux judiciaires, nature des recours d'agents communaux.

SECTION II

Les diverses catégories d'agents communaux

Nous avons vu qu'il existait plusieurs sortes d'agents communaux : les agents fonctionnaires et les agents non fonctionnaires, et parmi ces derniers les uns étant liés à la commune par un contrat de

droit public, les autres, au contraire, ayant un contrat de droit privé.

Considérée du point de vue de la jurisprudence et de celui des garanties juridictionnelles conférées aux agents, cette distinction est de la plus haute importance. A chaque catégorie correspondent des règles de compétence et des formes de recours propres.

Malheureusement il est souvent très difficile de dire à laquelle de ces catégories appartient un agent. La doctrine et la jurisprudence se sont efforcées, sans y être encore parvenues, de trouver des critères de discrimination précis. Nous allons, nous inspirant des données de la jurisprudence, dégager les caractéristiques générales de chacune de ces catégories.

I. — *Les fonctionnaires communaux.*

Sont considérés comme fonctionnaires les agents titularisés dans leur emploi et appartenant aux cadres permanents des services administratifs communaux. Cette définition du fonctionnaire communal exclut donc de cette première catégorie les stagiaires, les auxiliaires (permanents ou provisoires) et les agents des services non administratifs. Cependant, en ce qui concerne les agents des services à caractère industriel ou commercial, il faut faire une réserve pour les agents affectés à des postes de direction des régies. La jurisprudence admet que le Directeur d'une régie municipale est un fonctionnaire communal tandis que les agents subalternes de la même régie sont de simples salariés de la commune.

Le fait que l'agent soit nommé par l'autorité supérieure ou l'autorité municipale ne modifie en

rien la nature juridique de sa situation, — même nommé par décret, l'agent est un fonctionnaire communal. Le fait d'émarger au budget de la commune pour la totalité de ses émoluments ou pour une part seulement n'a pas de conséquence non plus. Ainsi, on admet que le commissaire de police municipal, nommé par décret, et dont le traitement est depuis la loi du 12 Novembre 1936 payé par l'Etat, dont seulement les indemnités sont versées par la commune, est encore un fonctionnaire communal.

Les fonctionnaires municipaux se trouvent dans une situation réglementaire régie par le droit administratif. Ils assument, quelque soit le degré de la hiérarchie auquel ils se trouvent placés, la gestion publique des services administratifs, dans les conditions qu'il plaît à l'autorité municipale de fixer. Ils devraient bénéficier de la totalité des garanties de stabilité accordées aux agents municipaux. Cependant, sur ce point, le Conseil d'Etat s'est montré enclin à retirer certaines garanties aux fonctionnaires municipaux nommés par l'autorité supérieure. A notre avis, tout fonctionnaire municipal, qu'il soit ou non exclusivement communal, qu'il soit ou non nommé par le Maire, devrait bénéficier de toutes les garanties de stabilité admises.

II. — *Les agents communaux non fonctionnaires et liés par contrats.*

Ceux-ci se trouvent être, vis-à-vis de la commune, dans une situation contractuelle. Et avec ces agents la commune peut passer deux sortes de contrats : des contrats de droit public, des contrats de droit privé.

A. — *Contrats de droit public.* — Tout agent

travaillant pour la commune dans des conditions telles qu'un simple particulier ne pourrait le faire, selon des modalités propres au fonctionnement des services publics, est lié à la commune par un contrat de droit public. Ainsi, le médecin assurant d'une manière permanente, régulière et continue, un service de consultation médicale ou de surveillance d'hygiène, a un contrat de droit public. De même l'architecte ou le Directeur des travaux.

Certains contrats se trouvent donc caractérisés par la nature même de leurs clauses. D'autres, le sont par la nature de l'ouvrage : ainsi, tout contrat relatif à l'exécution d'un ouvrage public est de droit public.

Mais il convient d'observer que toutes les personnes engagées envers la commune selon des conditions de droit public ne sont pas des agents communaux. Le concessionnaire est un simple particulier, de même l'entrepreneur de travaux. Ces personnes collaborent sans être agents et le personnel avec lequel elles exécutent leurs engagements, bien qu'il ait souvent les avantages des agents (assimilé), n'est qu'un personnel privé du concessionnaire ou de l'entrepreneur.

B. — *Contrats de droit privé.* — On sait que pour la gestion de leurs services, les collectivités peuvent recourir à des procédés non administratifs, à des procédés de gestion privée. Ainsi la commune embauche des manœuvres, des ouvriers, des journaliers. La commune a ses jardiniers, ses maçons ou plombiers, ses médecins, etc... Enfin, elle recrute des auxiliaires pour suppléer les fonctionnaires.

Ces agents louent leurs services, moyennant ré-

tribution, à la commune comme ils les loueraient à des particuliers.

Ces diverses catégories d'agents communaux admises par la jurisprudence comportent des garanties juridictionnelles très différentes.

SECTION III

Les règles de compétence en matière d'agents communaux

Une lente évolution de la Jurisprudence avait abouti à faire du Conseil d'Etat le juge de droit commun des fonctionnaires municipaux.

Devant le Conseil d'Etat les recours étaient très largement admis et les autorités municipales les redoutaient, d'autant plus que le personnel avait constitué des groupements et associations professionnels très bien informés des droits de chacun et non moins renseignés sur les formalités de la procédure.

Mais en cette matière comme en bien d'autres, il advint que le Conseil d'Etat ne put suffir à l'examen de nombreux pourvois dont il était saisi. Un décret-loi du 5 Mai 1934 confia donc « la presque totalité du contentieux de l'administration locale » aux Conseils de Préfecture.

Désormais, sauf appel devant le Conseil d'Etat, les fonctionnaires municipaux doivent se pourvoir devant le Conseil de Préfecture.

Le décret-loi du 5 Mai 1934 sur la compétence des Conseils de Préfecture dispose en effet :

« En outre des litiges dont la compétence leur a été attribuée par les lois en vigueur, les Conseils de Préfecture connaissent en premier ressort et sauf recours au Conseil d'Etat :

« 1°

« 2° Des litiges relatifs à la nomination, l'avancement, à la discipline, aux émoluments, aux pensions des fonctionnaires des départements, des *communes*, des établissements publics mentionnés à l'alinéa précédent et généralement de tous les litiges d'ordre individuel concernant les droits de ces fonctionnaires à l'exclusion des recours contre les actes réglementaires.

« 3° Des litiges relatifs aux contrats rentrant dans la compétence de la juridiction administrative et passés par les départements, communes et les établissements publics. »

Par ailleurs un règlement d'administration publique du 8 septembre 1934 stipule en son article 1^{er} :

« Les litiges d'ordre individuel relatifs à la situation administrative des fonctionnaires des départements, des communes et des établissements publics autres que les établissements nationaux ne peuvent être portés devant le Conseil de préfecture que par voie de réclamation contre une décision destinée à régler ladite situation.

« Si la décision est expresse, la réclamation doit, à peine de déchéance, être déposée au greffe du Conseil de préfecture dans le délai de deux mois à partir de la notification de la décision attaquée qui doit être jointe à la requête introductive d'instance.

« Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. L'intéressé a alors deux mois, à partir de l'expiration de ce délai, pour se pourvoir devant le Conseil de préfecture contre cette décision

implicite. La date du dépôt de la réclamation est constatée par un récépissé qui doit être produit à l'appui de la requête. »

Le décret-loi du 5 Mai 1934 donne donc compétence au Conseil de Préfecture pour juger des litiges individuels des fonctionnaires communaux. Il donne en outre à ces mêmes tribunaux compétence pour connaître des contrats administratifs passés avec la commune. Les agents communaux non fonctionnaires et liés à la commune par un contrat de droit public spécial à la « gestion publique » des services communaux devront donc se pourvoir devant le Conseil de Préfecture.

Tandis que les agents communaux employés par la commune dans les conditions du droit privé, participant au fonctionnement des services communaux selon des procédés de gestion non administratifs, devront se pourvoir devant les tribunaux judiciaires.

SECTION IV

Les recours possibles devant les tribunaux

Le fonctionnaire municipal a-t-il devant le Conseil de Préfecture les garanties juridictionnelles qu'il avait devant le Conseil d'Etat et comment doit-il se comporter pour obtenir ces garanties ? La question se posa. A l'heure actuelle il y a été répondu avec la plus grande libéralité.

Devant le Conseil de Préfecture, le fonctionnaire peut se pourvoir aux fins d'indemnité par recours de pleine juridiction contre toute décision administrative, soulevant entre lui et son administration un litige individuel.

Le décret du 8 Septembre 1934 dont nous avons cité l'article premier, exige seulement qu'il y ait eu *décision préalable* de l'autorité compétente, décision expresse ou silence de 4 mois après réclamation d'une décision par l'intéressé. Dans les deux mois de la décision ou de l'expiration du délai précité, le fonctionnaire peut intenter le recours de pleine juridiction contre toute mesure qui le lèse dans son intérêt de fonctionnaire, directement ou non.

En l'espèce, le juge aura pouvoir soit de prescrire le paiement d'une indemnité en dommage-intérêt, soit de constater l'existence d'une dette envers l'intéressé, soit encore d'annuler la décision litigieuse avec ou sans indemnité compensatrice de dommage (8). Sa sentence aura entre les parties, et entre elles seulement, force de chose jugée. Un tiers ne saurait s'en prévaloir (9). Le juge est bien entendu juge du fait et du droit.

Le Conseil de Préfecture a donc pour les litiges et recours de cet ordre, adapté très simplement ses anciennes attributions à sa nouvelle compétence.

Mais il a encore, du décret-loi de 1934, reçu pouvoir qu'avait le Conseil d'Etat d'annuler les décisions administratives des autorités municipales par recours en excès de pouvoir (10).

Ainsi le fonctionnaire communal peut obtenir

(8) Le calcul de l'indemnité est fait selon des règles d'évaluation directe ou selon le mode forfaitaire, voir sur ce point les arrêts Deterles 7 avril 1933, Nancy 11 janvier 1933.

(9) L'opposition et la tierce opposition sont possibles.

(10) Mac Grath : « La compétence des Conseils de Préfecture en matière de fonctionnaire ». Thèse Caen 1936.

Font Reaulx Durnerin et Marizis : « Les Conseils de Préfecture », T. I, p. 299.

l'annulation d'une décision entaché d'illégalité, de vice de forme, d'incompétence ou d'abus de pouvoir. Cette décision peut être une nomination, une promotion à un grade ou à une classe supérieure, une sanction disciplinaire, etc...

Reprenant la tradition du Conseil d'Etat, les Conseils de Préfecture se montrent larges et n'exigent même pas que l'intérêt né et actuel du fonctionnaire soit direct — la promotion d'un collègue peut fonder utilement un recours en annulation.

En outre, si les groupements syndicaux demeurent sans existence légale, il est admis qu'une association professionnelle pourrait se pourvoir en excès de pouvoir contre une décision municipale.

Maintenant que nous avons précisé les possibilités du fonctionnaire communal d'obtenir indemnité ou annulation ou les deux à la fois dans les litiges individuels, il importe que nous évoquions le cas où la décision municipale a le caractère d'un acte *réglementaire*.

Rappelons ici qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer l'acte administratif réglementaire de l'acte individuel, et encore de l'acte collectif (11).

Un tableau d'avancement est un acte collectif, on peut dire, en se plaçant au point de vue de son examen contentieux, qu'il constitue un ensemble de mesures individuelles et comme tel, ouvre tous les recours que nous venons de rappeler.

Est un acte réglementaire, par contre, le Statut du personnel, ou le règlement de retraite.

Mais la distinction ne résulte pas toujours de la nature de l'acte, elle ne pourrait être faite, non

(11) Font Reaulx, op. cité, p. 298 et 302.

plus, d'après la notification ou la publication, il faut quelquefois se référer à l'objet de l'acte. Le fait que l'acte émane du Conseil municipal ne suffit pas même à en faire un acte réglementaire. Par exemple une suppression d'emploi peut dissimuler une mesure individuelle, telle qu'une révocation déguisée.

Seul le Conseil d'Etat, en effet, peut connaître des recours contre les actes réglementaires (12)

Cette règle a été posée par les textes de 1934. On peut admettre qu'elle constitue une règle sage.

Faisant des Conseils de Préfecture le juge de droit commun du contentieux local, il convenait d'attendre les résultats de cette première mesure, pour lui confier le contentieux des actes réglementaires qui exige des juges très avertis des affaires administratives et de l'intérêt général (13).

Contre les actes réglementaires, le fonctionnaire peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat, soit en pleine juridiction, c'est-à-dire aux fins d'indemnité si l'acte viole un droit et a des conséquences pécuniaires, soit en excès de pouvoir aux fins d'annulation s'il est seulement illégal.

Remarquons que cette règle de compétence n'infirme nullement celle du juge de l'action, juge de l'exception ; et qu'il peut advenir que le Conseil de Préfecture ait à apprécier pour un cas particulier, la légalité d'un acte réglementaire visé dans une décision individuelle si celle-ci a été fondée sur un règlement.

Quant aux agents communaux *non fonctionnaires*, considérés par la jurisprudence comme de

(12) C. d'E. 12 février 1937 — Nemours Auguste — recours contre un règlement de concours.

(13) Mac Grath, op. cité.

simples particuliers, liés à la commune par contrat, ils ont devant le Conseil de Préfecture ou les tribunaux judiciaires possibilité d'intenter tous les recours admis en matière de contrat : recours en interprétation, recours en violation ou rupture de contrat.

Nous étant efforcés de révéler les complexités de la garantie juridictionnelle conférée aux agents communaux, il nous est loisible de vanter maintenant l'efficacité de cette garantie.

S'il arrive encore quelquefois que des agents ne sachent et ne puissent savoir quel est leur juge, il n'en reste pas moins vrai de dire : que dans la plupart des cas, l'agent dispose de la faculté de faire juger la décision qui le concerne s'il l'estime préjudiciable. Or qui a un juge, a presque un droit. Avec le temps, les situations se définissent clairement et à l'heure actuelle, pour cette catégorie de personnes qui nous intéresse, nous pouvons dire qu'un droit net et simple ne saurait tarder à se constituer. Qu'il suffise pour s'en persuader de feuilleter des recueils d'arrêts de jurisprudence.

Tout un droit s'élabore qui concilie exactement les obligations respectives des agents communaux et de l'autorité investie des pouvoirs de les recruter et de les diriger. Ce droit est dû aux juridictions devant lesquelles les recours se font de jour en jour plus nombreux, à la faveur des organismes professionnels représentant les intérêts des agents.

Il s'impose chaque jour avec plus de rigueur aux municipalités. Il a été affirmé par les institutions que nous allons voir.

CHAPITRE IV

LES INSTITUTIONS JURIDIQUES EN FAVEUR DU PERSONNEL COMMUNAL

Si les Tribunaux et le Conseil d'Etat, en particulier, furent les premiers à se préoccuper du sort des agents communaux, ils furent tardivement mais efficacement secondés dans leurs efforts par le législateur et même par le Gouvernement.

La loi d'abord créa des institutions dont nous allons entreprendre une description rapide. Le Gouvernement admit l'existence et le fonctionnement des Commissions paritaires.

Il advint donc que la jurisprudence put fonder ses décisions sur des dispositions légales ou réglementaires précises, ou bien sur des pratiques administratives constantes.

SECTION I

Communication du dossier

L'article 65 de la loi du 22 Avril 1905 dispose :

« Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuillets signalétiques et tous autres documents compo-

sant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté. »

Ainsi cette mesure s'applique aux fonctionnaires (1) de toutes administrations publiques et donc bien aux fonctionnaires communaux.

Son *objet* est de permettre au fonctionnaire menacé d'une sanction disciplinaire ou d'un déplacement d'office de pouvoir connaître les motifs de la décision qui va modifier plus ou moins sa situation et de défendre sa cause si besoin est.

Toutes les notes de service et les pièces relatives doivent lui être communiquées sur sa demande (2), et un certain temps avant l'intervention de la décision de l'autorité compétente. Toutefois, il est admis que le fonctionnaire ne peut prendre copie (3).

En soi la communication préalable du dossier peut avoir d'heureux effets. Il se peut qu'un maire assuré de ne jamais avoir à faire connaître le motif de sa décision, agisse au gré de son humeur. Obligé de faire connaître nettement les faits qu'il a à reprocher à son agent, il peut redouter que celui-ci d'une façon ou d'une autre établisse très facilement qu'il a été victime d'une injustice flagrante. Aussi le Conseil d'Etat veille-t-il avec le plus grand soin au respect de cette formalité et s'est-il efforcé d'en faire une condition de régularité des décisions dis-

(1) Voir note de M. A. Mestre au Sirey : 1929 III, p. 129.

(2) Certains statuts municipaux prévoient cependant la communication automatique ou spontanée du dossier.

(3) Cependant certains statuts autorisent le fonctionnaire communal à prendre copie.

ciplinaires des maires à l'encontre de leur personnel (4).

Mais la règle ne prend réellement toute sa valeur qu'à la condition que l'employé dispose d'un moyen d'organiser sa défense (5) et de faire valoir des droits nettement définis. La communication du dossier, pour avoir toute son efficacité, suppose le Statut et le Conseil de discipline.

SECTION II

Le Statut et le Conseil de Discipline

Pour la première fois une loi du 23 Octobre 1919 (6) complétait le bref article 88 de la loi municipale. Cette loi créait, pour les communes de plus de 5.000 habitants et pour celles-ci seulement, l'obligation de réglementer le recrutement, l'avancement et la discipline de leurs agents. Si le Conseil municipal n'avait dans les six mois pris une délibération en ce sens, le Préfet, d'office par arrêté, devait rendre applicable dans la commune le règlement-type établi par le Conseil d'Etat. Le règlement prévu par la loi du 23 Octobre 1919 était adopté par le Conseil d'Etat le 26 Février 1920 (7). Il tendait à imposer aux communes de plus de 5.000 habitants, c'est-à-dire à 866 communes françaises seu-

(4) La juridiction administrative ne peut ordonner la communication du dossier, elle peut annuler une décision prise sans communication préalable du dossier.

(5) Sans doute l'employé averti qu'il est victime d'une mesure arbitraire peut, par le syndicat ou la presse, provoquer un « scandale », mais ce moyen de défense ne participe en aucun cas du droit.

(6) J.O. du 26 Octobre 1919.

(7) Décret du 10 Mars 1920 (J.O. 27 Mars).

lement, le recrutement par voie de concours dans tous les cas où ce mode était de nature à doter les services communaux d'un personnel capable. Il stipulait également des règles d'avancement de classe ou de grade assez strictes. Enfin en matière de discipline, il donnait une liste de six sanctions et exigeait la consultation d'un conseil de discipline chaque fois qu'un maire décidait d'infliger à un employé une des quatre plus graves sanctions : le retard dans l'avancement, la rétrogradation de grade ou de classes, la suspension et la révocation.

Ce statut-type ne fixait que les règles essentielles. Les Municipalités pouvaient, dans les délais prescrits par la loi, adopter un statut différent ou compléter celui-ci par des clauses spéciales. A l'examen ce règlement-type élaboré par le Conseil d'Etat révèle un grand souci d'obliger les municipalités à recruter un personnel capable d'assurer très correctement le fonctionnement des services publics. Il révèle encore une certaine préoccupation de préciser les attributions respectives des maires et des conseils municipaux en matière de personnel. Sur ce point, en effet, la loi de 1884 est peu explicite. Enfin, il conférait au personnel des communes de plus de 5.000 habitants de réelles garanties contre les sanctions abusives.

En pratique, l'article 88 ainsi complété ne conféra pas aux agents communaux les avantages que le législateur avait désiré leur reconnaître. Ni le texte de la loi du 23 octobre 1919, ni le Décret du 10 mars 1920 portant règlement-type ne donnaient d'indications nettes sur nombre de questions qu'il eût été bon de résoudre définitivement. Notamment il eût été bon de savoir quels employés parmi le personnel communal devaient être considérés comme bénéficiaires du statut. Il eût été prudent de prévoir

un mode d'action en faveur du personnel dans le cas où la commune négligeant de fixer son Statut, le Préfet ne lui en donnait pas un d'office. Surtout la constitution, le fonctionnement des conseils de discipline étaient autant de détails qu'il convenait d'arrêter d'une manière uniforme.

La loi de 1919 laissait aux communes la liberté de déterminer la composition de leurs conseils de discipline, exigeant seulement que le personnel y fût représenté. Parmi les sanctions qui comportaient l'avis préalable du Conseil de discipline, la loi n'indiquait que la suspension ou la révocation. Cette brève énumération constituait un minimum légal, ce minimum était singulièrement restreint.

Bref, on peut dire que la législation de 1919 n'était pas suffisante. Cependant il convient d'observer que la loi du 23 Octobre 1919 ajoutait pour la première fois aux efforts de la jurisprudence en faveur des agents communaux et admettait que l'autorité du maire fût limitée par autre chose que la tutelle. Cette autre chose que consacrait enfin le législateur, c'était l'intérêt du personnel et partant celui du service. Après le Conseil d'Etat, le législateur proscrivait l'arbitraire en matière de recrutement, d'avancement et de discipline. Il tentait résolument de substituer l'intérêt du service aux us et coutumes de la politique municipale.

Il n'y réussissait pas parfaitement et il dut remettre l'ouvrage sur le métier.

La Loi du 12 mars 1930

La loi du 12 mars 1930 (8) apporte en la matière un texte clair sinon absolument complet.

(8) J.O. 17-18 mars 1930.

« Toutes les communes, et non plus seulement les communes de plus de 5.000 habitants, devront dans les six mois soumettre à l'approbation préfectorale une délibération municipale déterminant les règles de recrutement, d'avancement et de discipline des employés titulaires d'un emploi permanent exclusivement communal.

« Le personnel non exclusivement communal ou affecté temporairement à un emploi ne sera pas régi par le statut précité. »

Par ailleurs la loi reprend en les modifiant profondément et en les complétant, les dispositions de la loi du 1919 relatives au Conseil de discipline.

Les cas où le Maire doit consulter le Conseil sont multipliés (9).

Le Conseil de discipline ne doit plus donner un simple avis, mais un avis *motivé*.

Enfin l'organisation des Conseils de discipline n'est plus laissée à la libre fantaisie des municipalités sous la seule réserve que le personnel y soit représenté, comme le prévoyait la loi de 1919. Il y aura désormais par département : deux ou plusieurs conseils de discipline *intercommunaux*, chacun ayant son siège et sa circonscription.

Cette loi du 12 mars 1930 ne laissa pas de soulever dans la pratique un certain nombre de difficultés ; mais elle n'était plus une simple déclaration de principe. Cette loi organisait vraiment en faveur du personnel des institutions.

(9)	1919	1930
Suspension.		Retard dans l'avancement.
Révocation.		Réduction de traitement.
		Suppression totale ou partielle du congé annuel.
		Suspension.
		Révocation.

Deux règlements d'administration publique fixèrent les modalités d'application (10). Le Gouvernement par circulaire attira l'attention des préfets sur l'intérêt de la Loi et indiqua les solutions à prendre sur certains points que la loi n'avait pas précisés (11).

Cette loi avait pour origine un projet déposé par M. Schrameck (12) le 3 novembre 1925 et préparé par une commission spéciale composée de parlementaires, de maires, et d'agents communaux. Cette commission avait poursuivi ses travaux en se préoccupant de reconnaître les intérêts des agents communaux et de sauvegarder les prérogatives des municipalités. Le projet Schrameck avait été renvoyé à la Commission d'Administration de la Chambre où il avait fait l'objet de trois rapports successifs de M. Lévy Alphandéry (13). Le 16 février 1928, il était adopté sans discussion par la Chambre et déposé le 17 février de la même année sur le Bureau du Sénat (14). Au Sénat le projet fut renvoyé successivement à la Commission d'Administration puis à la Commission des Finances ; il fut adopté par le Sénat après quelques modifications le 19 mars 1929, après avoir fait l'objet d'un rapport au nom de la Commission d'Administration de M. Laboulbène (15). Nous allons voir ce que la loi du 12 mars

(10) Décret pris en Conseil d'Etat des 23 juillet 1930 et 9 février 1932.

(11) Circulaires du Ministère de l'Intérieur du 2 août 1930 et du 20 mars 1931.

(12) Doc. Parlem. Chambre 1925, n° 2020.

(13) Doc. Parlem. Chambre 1927, n° 4049.

Doc. Parlem. Chambre 1927, n° 4829.

Doc. Parlem. Chambre 1928, n° 5443.

(14) Doc. Parlem. Sénat 1928, n° 120.

(15) Doc. Parlem. Sénat 1929, n° 128.

1930 apportait aux agents municipaux en ce qui concerne leur statut d'abord, et puis les conseils de discipline.

§ 1. — *Le Statut des agents municipaux*

Comme nous venons de le voir, la loi du 12 mars 1930 après celle du 23 octobre 1919 exige de toutes les communes que le Conseil municipal règle d'avance certains points importants de la situation de leur personnel. Sur d'autres points, la loi laisse toute liberté aux communes pour agir comme bon leur semblera.

Certaines communes ont donc doté leurs agents d'un statut très complet, d'autres ne leur ont donné que le statut élémentaire prévu par la Loi.

Cette obligation de réglementer la situation des agents ne s'applique pas forcément à toutes les catégories d'agents. La Loi n'exige le statut que pour le personnel exclusivement communal et ayant un emploi permanent. Et ceci sous réserve des droits de l'autorité supérieure de réglementer elle-même la situation des agents qu'elle nomme, suspend et révoque en vertu de textes spéciaux.

Le Statut est un *règlement* délibéré par le Conseil municipal et approuvé par le Préfet. Quels avantages apporte-t-il aux agents auxquels il s'applique ?

Le Statut impose des « formes ».

L'agent ayant un Statut ne peut être recruté, promu à une classe ou à un grade supérieur, frappé d'une sanction disciplinaire que dans les cas et formes prévus au dit règlement. Agent d'exécution des services communaux, l'agent a la garantie que le

maire dont il dépend constamment et absolument ne pourra agir à son égard que dans l'intérêt du service. Sinon, cet agent a toujours le pouvoir, par l'intermédiaire des juridictions compétentes, de faire annuler un acte irrégulièrement pris ou d'obtenir une indemnité. Le Statut crée une « légalité » (16), il ouvre un droit éventuel à indemnité.

Le Statut *restreint-il l'autorité du Maire ?* — Disons que le statut ne restreint nullement l'autorité du maire s'il est correctement appliqué. Il contient cette autorité dans le cadre strictement administratif dont le Maire ne devrait jamais pouvoir sortir. Le Maire est le chef de l'administration communale, il n'est pas et ne doit pouvoir être un chef de clan politique.

Le Statut des employés communaux ne s'applique qu'à *une seule commune*. Il ne peut être commun aux agents de plusieurs communes ; ce n'est pas à dire qu'il ne puisse être le même dans différentes communes. Mais exigeant de toutes les communes l'établissement d'un Statut, il était indispensable d'exiger la particularité de chaque statut. Un Statut unique ou seulement commun à plusieurs communes ne se conçoit pas. Il n'était pas mauvais que le Conseil municipal d'une petite commune rurale précise la situation de son secrétaire de mairie ou celle de son garde champêtre ; il serait dangereux que le statut de ces agents soit le même que celui des grandes villes. D'ailleurs dans les très petites communes, le statut n'est pas utile s'il n'y a pas d'agent exclusivement communal.

Cependant il a été admis par la loi du 11 Avril

(16) Cf. M. Hauriou : « Traité de Droit administratif », 12^e édition, « La légalité administrative ».

1937 (17) que les communes du département de la Seine et même de la Région parisienne (18) n'auraient qu'un seul et même Statut élaboré par un syndicat de communes *obligatoire*. Cette disposition présentera assurément de grands avantages pour le personnel. Elle ne sera pas, par contre, sans inconvénient pour les finances de certaines communes de la région parisienne.

Dans les six mois à partir de la promulgation de la loi du 12 mars 1930, les Conseils municipaux devaient avoir pris une délibération relative à la situation du personnel. Faute de quoi le Préfet imposait *d'office* à la commune le *règlement-type* élaboré par le Conseil d'Etat. Or, de 1930 à 1938, les Préfets furent bien empêchés de statuer d'office. La loi ne fut pas appliquée faute d'un statut-type. A M. Coache (19), député, qui demandait, le 24 mai 1934, au Ministre de l'Intérieur, ce qu'il était advenu de la disposition de la Loi relative à ce statut, il fut répondu que le Conseil d'Etat saisi de deux projets de règlement-type, l'un concernant les communes de moins de 5.000 habitants, l'autre les communes de plus de 5.000 habitants, avait cru devoir ajourner sa décision en raison des difficultés d'interprétation que soulevait la loi du 12 mars 1930. En effet, le Conseil d'Etat, dans sa séance du 6 mars 1934, avait retourné au Gouvernement ses projets de Statut-type comme n'étant pas conforme à la jurisprudence de la Haute Assemblée. Cette jurisprudence venait d'être rappelée par la section du contentieux en deux arrêts : arrêt Philippon du 12 juil-

(17) J.O. 12-13 avril 1937.

(18) Délimitée par la loi du 14 mai 1932.

(19) Question écrite n° 8566, 24 mai 1934.

let 1933 (20), arrêt Cornette du 14 février 1934 (21). Ces deux arrêts rappellent que la loi du 12 mars 1930 ne saurait s'appliquer au personnel de police. Or, le Gouvernement avait soumis à l'examen du Conseil d'Etat des règlements s'appliquant à toutes les catégories de fonctionnaires communaux ayant un emploi permanent.

Le Gouvernement hésita à recourir en temps utile à la procédure des décrets-lois pour étendre le domaine d'application de la loi de 1930. Le temps passa et le règlement-type ne fut publié que le 12 janvier 1938. Il ne s'applique qu'aux seuls *titulaires* d'emplois communaux nommés à titre *permanent* et exclusivement communaux. Il constitue d'ailleurs seulement un cadre dans lequel les communes peuvent, s'y elles le désirent, insérer d'autres clauses que celles qui ont été prévues par le Conseil d'Etat. Dans la circulaire du 12 janvier 1938, par laquelle le Ministre de l'Intérieur portait à la connaissance des préfets le règlement-type en question, il était en effet mentionné que le soin « était laissé à l'autorité municipale d'en compléter les règles par des dispositions facultatives ». Le statut-type ne règle que le recrutement, l'avancement et la discipline. Il convient, croyons-nous, d'en faire ici une brève analyse.

L'article premier détermine exactement les personnes auxquelles il peut s'appliquer. Une liste doit être dressée par le Conseil Municipal des emplois permanents confiés à des titulaires exclusivement communaux (article 2), s'il n'était procédé à l'établissement de cette liste, le Préfet la dresserait d'of-

(20) C.E. Philippon, 12 juillet 1933. Sirey 1933.III, p. 103.

(21) C.E. Cornette, 14 février 1934.

fice. Le maire ne peut pourvoir à ces emplois que par voie de concours, dont le programme est arrêté par le Conseil Municipal, ou bien par concours sur titres pour certains emplois supérieurs. Seuls peuvent se présenter au concours les candidats remplissant les conditions de nationalité, d'âge, de santé ou de situation militaire prévues au statut (Art. 3). La date et la liste des candidats admis à participer à ce concours sont arrêtées par le maire (Art. 4). Le jury est composé du maire, ou de son suppléant, du secrétaire en chef de la mairie, et d'un ou plusieurs chefs de service. Les résultats du concours doivent être publics (Art. 5).

Dans l'ordre du classement, les candidats reçus sont admis à faire leur stage — stage d'un an, davantage si le candidat a bénéficié d'une exemption de service militaire. La liste des candidats reçus à un concours doit être épuisée avant qu'il soit procédé à l'installation des candidats reçus au concours suivant (Art. 6). Il peut se faire que la commune ne puisse organiser un concours, dans ce cas le maire est admis à faire choix de candidats reçus au concours dans une autre municipalité (Art. 7). Certains emplois étant surtout manuels, le recrutement ne comporte pas de concours ; il appartient alors au Conseil municipal par délibération soumise à l'approbation du Préfet, d'organiser le moyen de choisir les candidats (Art. 8 et 9).

La nomination dans un emploi doit être faite au traitement inférieur de cet emploi (Art. 10).

L'avancement de classe comportant une augmentation de traitement ne se fait qu'à l'ancienneté et dans l'ordre d'un tableau d'avancement dressé par une commission composée du maire, de deux conseillers municipaux, du secrétaire en chef de la mairie, et quelquefois de chefs de service (Art. 11

et 12). Nul ne peut être l'objet d'un avancement de classe s'il n'est inscrit sur cette liste.

L'avancement de grade se fait également dans l'ordre d'un tableau d'avancement dressé par la même commission ; il se fait au choix ou à l'ancienneté (Art. 13). Si le personnel est trop peu nombreux pour comporter l'établissement de ce tableau, l'avancement de classe ou de grade se fait conformément aux articles 14 et 15.

Chaque fonctionnaire municipal a un dossier dont la constitution est régie par l'article 16. L'article 17 énumère les sanctions qui peuvent être infligées au personnel par le maire. Presque toutes les sanctions (sauf les deux premières de l'art. 17) comportent l'avis préalable du conseil de discipline (Art. 18). Le cas de faute grave entraînant suspension immédiate est prévu par l'article 19. L'arrêté du maire frappant d'une peine disciplinaire un fonctionnaire municipal doit viser l'avis motivé du conseil de discipline (article 20).

§ 2. — *Le Conseil de discipline*

Les Conseils de discipline intercommunaux tels que les a organisés la loi de 1930, *ne sont pas des juridictions*, bien qu'ils soient présidés par les Juges de Paix (22). Ce sont, en quelque sorte, de simples organismes consultatifs composés des représentants des maires et des représentants du personnel.

A l'occasion de faits répréhensibles, ce Conseil est appelé à donner son avis avant que l'autorité

(22) Le plus ancien dans ses fonctions et dans la circonscription.

responsable de l'administration communale ne se prononce pour telle ou telle sanction. Non obligatoirement suivi par le maire, cet avis, donné après examen approfondi des circonstances, et après débats, selon une procédure assez lente, peut empêcher des injustices ou des erreurs regrettables. Pour l'agent, c'est un avantage considérable de ne pouvoir être frappé brusquement et sans réflexion.

M. Hauriou parlant des fonctionnaires en général dit :

« Le principal danger qui menace les fonctionnaires, ce sont les mesures disciplinaires graves, telles que la révocation ou le déplacement d'office ou la rétrogradation.

« Tant que ces mesures peuvent être prises par les autorités par simple décision de police, sans l'interposition d'aucune juridiction disciplinaire, ni même d'aucune procédure, les fonctionnaires ne sont point protégés dans leur Statut et l'on peut dire qu'il n'y a point pour eux de sûreté » (23).

D'autre part pour le Maire, l'obligation de solliciter un avis du Conseil de discipline, est souvent un moyen efficace de sauvegarder son autorité.

Composition du Conseil de discipline

Le Conseil de discipline est composé de telle sorte que le personnel et le maire n'aient pas en principe à y redouter de manœuvre. Trois délégués des municipalités d'une part, trois délégués des

(23) M. Hauriou : « Traité de Droit administratif », 12^e édition, p. 761.

agents d'autre part, composent ce conseil que préside un juge de paix, « le plus anciennement en fonction ».

Ces délégués sont tirés au sort sur des listes établies par le Préfet d'après les résultats d'élections spéciales (24). Les délégués du personnel doivent toujours appartenir à la catégorie de l'agent menacé de sanctions. Ces catégories ont été déterminées par les Décrets des 23 juillet 1930 et 9 février 1932. Il peut arriver qu'un agent n'appartienne pas exactement à une catégorie prévue par les textes. C'est alors au Préfet à l'incorporer par équivalence dans une des neuf catégories réglementaires.

Le Décret du 23 juillet 1930 créait quatre catégories.

Le Décret du 9 février 1932 multiplie les catégories et en crée 9 qui sont (art. 1^{er}, D. 1932) :

Art. 3. — Le personnel communal comprend les catégories ci-après :

1^o Secrétaires généraux, secrétaires de mairie et chefs de services techniques ;

2^o Chef de service ou de bureau et agents techniques dont la situation est comparable ;

3^o Sous-chefs de bureau et sous-chefs de service et agents techniques dont la situation est comparable ;

4^o Rédacteurs et commis principaux et agents techniques dont la situation est comparable ;

5^o Commis, expéditionnaires et autres employés de bureau et des services techniques dont la situation est comparable ;

6^o Agents de police et gardes champêtres ;

7^o Ouvriers ou assimilés à condition qu'ils aient été nommés à titre permanent ;

(24) Pour les élections au Conseil de discipline, voir Vignalou Pérer : « Le Conseil de discipline des ouvriers et employés communaux », p. 17.

8° Secrétaires de mairie, instituteurs et tous autres employés ayant une situation équivalente, dont les fonctions municipales ne sont que l'accessoire d'une autre fonction, à condition qu'ils aient été nommés à titre permanent ;

9° Agents divers occupant des emplois inférieurs et dont les fonctions municipales ne sont que l'accessoire d'une autre fonction, à condition qu'ils aient été nommés à titre permanent.

— L'incorporation dans l'une ou l'autre de ces catégories sera faite par le Préfet, soit d'après les grades, soit d'après les traitements lorsqu'il sera nécessaire de rechercher les équivalences, notamment en ce qui concerne le personnel technique.

Les titulaires d'emplois communaux dont la nomination est régie par des dispositions spéciales sont rangés par le Préfet dans l'une ou l'autre des catégories sus-indiquées d'après leurs grades ou leurs traitements à l'exception de ceux pour lesquels il existe un statut disciplinaire établi également par des dispositions spéciales ou réglementaires.

Nombre de Conseils de Discipline

Il y a au moins deux Conseils de discipline par département. Ils sont créés et installés par le Préfet. Si le Préfet estime que son département est assez vaste pour nécessiter plus de deux conseils, il peut en créer davantage, à la condition que chaque conseil ait au moins quinze communes dans sa circonscription (25). La circonscription territoriale des conseils de discipline n'est plus comme sous la loi de 1919 la circonscription municipale. Il y a dans cette extension du ressort du Conseil une garantie d'indépendance et aussi la possibilité de faire bénéficier de l'institution les agents de toutes les communes petites ou grandes.

(25) Circulaire du Ministère de l'Intérieur, 2 août 1930.

Fonctionnement du Conseil de Discipline

L'article 6 du Décret du 23 juillet 1930, donne les règles à suivre en vue de la constitution d'un conseil de discipline. Le Maire avise le juge de paix, président, et toute une procédure se déroule qui aboutit à la réunion du conseil. Devant le conseil s'institue un véritable débat contradictoire que les parties peuvent mener par intermédiaire d'avocat (maire et agent).

Le grief est nettement déterminé, qui doit aboutir à une sanction et le maire ne peut éviter que tous les faits qui motiveront sa décision soient portés à la connaissance du conseil. Le Conseil de discipline peut même instruire l'affaire à l'aide de témoignages.

Le conseil doit délibérer en secret. Il doit motiver nettement son avis. Procès-verbal et pièces du dossier sont ensuite retournés par le juge de paix au maire intéressé.

Cas d'intervention du Conseil de Discipline

Dans tous les cas où le maire exerce ses pouvoirs disciplinaires sur le personnel, le conseil de discipline n'a pas à intervenir.

Pour déterminer exactement les cas où le conseil doit être consulté et ceux où il n'est pas nécessaire qu'il le soit, il importe de se placer successivement au point de vue des sanctions que le maire estime bon de donner et au point de vue de l'agent à punir. L'institution est encore trop neuve pour être parvenue à ce degré de perfection où son intervention serait déterminée par la nature même des faits répréhensibles.

La loi et les statuts fixent les *sanctions* qui ne se peuvent infliger qu'après consultation du conseil. La loi stipule que « les peines comportant un retard dans l'avancement, une réduction de traitement, la suppression totale ou partielle du congé annuel, la suspension ou la révocation ne peuvent être prononcées par le maire qu'après avis motivé d'un conseil de discipline, le maire et l'intéressé entendus ou dûment appelés ». Le règlement-type du 12 janvier 1938 ajoute à cette liste la réduction de traitement et la rétrogradation de classe ou de grade. Le Statut des agents communaux de la Seine et de la Région parisienne comporte, en plus des peines précédemment mentionnées, la mise à pied de 30 jours au maximum, et la mise en disponibilité sans traitement, excluant l'agent des emplois communaux pour deux ans au maximum.

La jurisprudence précise qu'il convient de ne pas prendre au terme de la lettre la liste des sanctions. Il se peut que certaines mesures classées parmi les sanctions ne soient pas des peines. Ainsi un licenciement d'auxiliaire ou celui d'un agent inapte physiquement ne saurait être considéré comme une peine. Il en est de même des cas où une mesure semblable est exigée par une loi ou un règlement (interdiction des cumuls par exemple).

Par contre, certaines mesures non énoncées dans la loi doivent être tenues pour sanctions et entraînent la réunion du conseil de discipline (démission d'office, suppression d'emploi fictive ou révocation déguisée).

Si maintenant on considère la consultation du conseil de discipline du point de vue de l'agent, on constate que cette consultation n'est obligatoire que

pour punir un titulaire d'emploi permanent exclusivement communal. Cependant la jurisprudence du Conseil d'Etat a considérablement étendu le domaine d'intervention des conseils de discipline et il convient de se référer à cette jurisprudence. Ainsi une personne qui accessoirement a sa propre profession, mais d'une manière permanente rend des services à une commune, bénéficie du conseil de discipline. Il en fut jugé ainsi pour un médecin attaché à un dispensaire d'hygiène (26), de même pour un vétérinaire (27).

Par contre, un auxiliaire provisoire ou un stagiaire ne sauraient se prévaloir du fait que le conseil de discipline n'ait pas été appelé à donner son avis sur son cas. Tandis qu'un auxiliaire permanent le pourrait.

La permanence de l'emploi semble bien être le principal critère.

Cependant il est une catégorie d'agents pour laquelle l'application de ces règles est délicate. Ce sont les agents nommés, suspendus ou révoqués par une autre autorité que le maire — agents communaux cependant payés par la commune pour un emploi permanent. La jurisprudence admet pour eux qu'ils ne peuvent bénéficier de l'avis du conseil de discipline que si le Préfet l'a expressément prévu dans le règlement de leur situation.

(26) C.E. 15 juillet 1936. Dame Waynbaum-Bayer (Rec. pér. p. 777).

(27) Question écrite : Réponse du Ministère de l'Intérieur 31 mai 1935 (J.O. 15 juin).

SECTION III

Compensation en cas de suppression d'emploi

Le Maire ne peut ni créer ni supprimer un emploi. Ce droit appartient au Conseil municipal.

Or il peut arriver, et il est arrivé souvent, que par souci d'économie, le conseil municipal réduisît le nombre des emplois au point de nuire au bon fonctionnement des services municipaux. On imagine sans peine que le fait se puisse produire à des renouvellements généraux de municipalités. Il peut également arriver que le maire ayant assez d'autorité sur son conseil persuade celui-ci de supprimer des emplois qui avaient été, par son prédécesseur, confiés à des agents dont il désire se séparer. Ainsi, sans même qu'il soit possible de déceler une illégalité dans des mesures de ce genre, les agents pouvaient être du jour au lendemain (28), privés de leur situation ; obligés d'en rechercher une autre quelquefois à un âge où on ne change pas aisément de profession.

Cet inconvénient n'avait pas échappé au législateur. Cependant il tarda jusqu'à 1929 à donner la garantie d'une certaine stabilité au personnel communal. Le 5 juin 1925 M. Chacun déposait une proposition de loi qui devint, après bien des avatars, la loi du 12 juin 1929.

Cette loi exige que les délibérations municipales, portant « suppression totale ou partielle de service entraînant la perte d'emploi pour tout ou partie

(28) Voir sur les faits de ce genre la thèse de Lasaïgues faite sous la direction de M. Hauriou à Toulouse en 1921.

du personnel titularisé, de tout ordre », donnent au dit personnel un autre emploi ou des compensations équitables. Si l'agent ainsi licencié le demande, il peut, à la condition de ne pas être à deux ans de la mise à la retraite à partir de la promulgation de la Loi, et à la condition aussi d'avoir 15 ans de service, obtenir une pension exceptionnelle avec majoration de 5 années et bonifications pour enfants.

Un article ultime de la loi prévoit qu'elle n'est applicable qu'aux communes de plus de 10.000 habitants. Cet article causa quelque surprise. Dans une séance du 30 mars 1929 il fut ajouté « comme rectification matérielle » au texte de la loi.

A vrai dire, il participait de cette idée défendable que, seules, les grandes communes pouvaient être astreintes à compenser les suppressions d'emploi. Seules, en effet, ces communes disposent d'assez de postes pour opérer une mutation plutôt qu'un renvoi. Etendre la loi à toutes les communes, c'était condamner d'avance les petites communes à garder perpétuellement les mêmes emplois ou les condamner à des indemnités lourdes. Ainsi fut-il admis par le Sénat que la loi ne s'appliquerait qu'aux 404 principales communes de France.

La jurisprudence a légèrement assoupli la notion de compensation ; plus exactement, elle l'a précisée. Il ne convenait pas en effet d'admettre que les communes fussent obligées d'offrir autant d'emplois compensateurs à un employé, qu'il plaisait à celui-ci d'en refuser.

Le Conseil d'Etat jugea qu'une commune avait déferé aux exigences de la loi après avoir offert un emploi d'agent de police à un ancien préposé d'octroi. Si celui-ci estimait que le poste ne lui convenait pas, la commune s'était cependant acquittée à

son égard (Arrêt Butot, Avril 1936) (29) ; voir dans le même sens l'arrêt Cavy du 29 Avril 1936, pour le cas où la commune compensa la suppression d'emploi par une indemnité.

SECTION IV

Les Commissions paritaires

Nous n'avons pas dans le cadre restreint de ce travail à décrire les modes de rémunération du personnel communal et à présenter les institutions de prévoyances dont ce personnel peut bénéficier. Les questions de traitements proprement dites ou d'indemnités ; l'institution des allocations familiales et celle récente d'une caisse de compensation, les assurances sociales ou les régimes de retraites qu'on ne parvient jamais à unifier, sont autant de questions importantes dont l'examen nous écarterait de notre sujet. De même, nous ne pouvons ici parler de l'organisation du travail.

Toutefois, il est une institution que nous devons ici même évoquer, encore qu'elle ne soit pas une création du législateur. Et cette institution a pour but d'aider au règlement de toutes les questions que nous venons justement de citer.

Nous voulons parler des *Commissions paritaires* auxquelles le personnel communal attache une grande importance à juste titre, car elles constituent pour lui une précieuse garantie de stabilité. Par elles, le personnel peut rappeler aux autorités

(29) C.E. Butot, 16 Avril 1936. Rec. pér. p. 427.

(30) C.E. Cavy, 29 Avril 1936. Rec. pér. p. 474.

municipales que le traitement ne correspond plus au coût de la vie ; il peut suggérer des méthodes de travail, il peut faire connaître ses désirs d'être pré-muni contre les inconvénients de l'âge ou de la maladie, etc...

Les commissions paritaires départementales n'ont fait l'objet d'aucune loi encore. Plus que toutes autres institutions tendant à protéger la situation des agents communaux et à assurer une collaboration confiante entre le maire et son personnel, elles intéressent le juriste parce qu'elles sont issues de deux réalités. Pas un instant la théorie ne présida à leur conception. Il fallait que le maire exerçât son autorité, il fallait également qu'il obtînt pour ce faire, la collaboration étroite de ses agents d'exécution. Alors dans certains départements notamment en Seine-et-Oise, comme le rappelle une circulaire de l'Intérieur, les maires et les agents municipaux eurent l'idée de désigner leurs représentants et de soumettre à ces représentants réunis, des questions telles que celle des traitements ou celle de l'organisation du travail. La question des traitements étant la question principale, c'était pour adapter ces traitements aux variations énormes d'après guerre. que les premières commissions paritaires furent surtout constituées.

Le 24 novembre 1920 (31) le Ministère de l'Intérieur citant l'exemple de la commission de Seine-et-Oise, observait : « Il y a là, une méthode de travail qui sans doute ne saurait être imposée, mais qui semble de nature à faciliter une solution satisfaisante et que je crois devoir vous signaler ».

(31) Circulaire du Ministère de l'Intérieur, 24 novembre 1920.

En 1923 (32) l'appel était plus pressant, le Ministère disait aux Préfets : « Vous voudrez bien me faire connaître s'il existe dans votre département une commission de cette nature et dans l'affirmative à quels résultats elle a abouti. J'ajoute que si la création de ces commissions ne peut être imposée, j'attacherai du prix à ce qu'elles soient organisées dans chaque département ».

Enfin en 1923 (33), c'était un ordre que le Ministère donnait à ses Préfets, il leur indiquait quelle devait être la composition des commissions et leurs principales attributions. La circulaire du Ministère de l'Intérieur en date du 12 Novembre 1924 disposait notamment :

Pour le cas où, pour une cause quelconque, une commission de cette nature n'aurait pas été instituée dans votre département, je vous prie de procéder d'urgence à sa constitution.

Siégeant à votre Préfecture, cette commission sera composée en nombre égal, de fonctionnaires, employés et ouvriers communaux, désignés par leurs groupements syndicaux, et de maires désignés par vous ou par les associations de maires, s'il en existe.

Dès sa constitution, la Commission devra se réunir pour examiner si les traitements sont toujours en rapport avec les nécessités de la vie et pour établir un barème des traitements qu'il conviendra de communiquer à tous les maires de votre département.

Bien entendu, ce barème ne peut avoir, en l'état actuel de la législation, aucun caractère obligatoire, mais je suis persuadé que les municipalités tiendront à honneur de faire, en faveur de leurs serviteurs, comme l'Etat le fait en faveur des siens, l'effort financier nécessaire pour leur assurer une rémunération adéquate aux services rendus et aux conditions de l'existence.

(32) Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 16 novembre 1923.

(33) Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 12 novembre 1924.

La Commission paritaire pourra d'ailleurs, dans ma pensée, jouer un rôle en s'efforçant de trouver un emploi équivalent dans la région ou dans les régions voisines, aux employés communaux qui auront été licenciés, soit par suppression d'emploi, soit pour faute professionnelle légère, soit aussi à la suite d'un simple désaccord personnel avec l'autorité municipale. Je suis certain que la Commission donnera tous ses efforts à cette mission, dont le caractère humanitaire ne lui échappera pas, et je vous invite à lui prêter tout votre concours pour l'aider, en pareille circonstance, à porter remède à des situations toujours intéressantes et souvent douloureuses.

Les présentes instructions vous montrent l'intérêt que j'attache à ce qu'il soit donné au personnel communal et l'expérience professionnelle, les satisfactions qu'il peut légitimement escompter, et je compte sur votre concours le plus absolu pour seconder à cet égard mes fermes intentions.

Une circulaire de 1935 (34) ajoutait encore à la précision de ces attributions. Une autre du 23 Avril 1937 modifiait sa composition (35).

Instituées sous la pression des circonstances les Commissions paritaires ont pris une importance considérable. Elles se sont formées, se sont perfectionnées sans que le législateur ait eu encore à intervenir. A l'heure actuelle, on demande que la loi leur confère pouvoir de décision exécutoire et consacre leur existence.

Nous examinerons ce projet dans notre seconde partie.

(34) Circulaire du ministère de l'Intérieur, 26 Septembre 1935.

(35) Circulaire du Ministère de l'Intérieur, 23 Avril 1937.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Nous nous proposons, dans cette première partie de notre étude, d'évoquer succinctement les garanties de stabilité actuellement conférées aux agents municipaux.

On peut dire en conclusion, que dans l'état présent de la jurisprudence et de la législation, les agents titulaires d'emplois communaux permanents sont assurés de pouvoir « faire carrière » dans les services municipaux, ou tout au moins d'y être protégés en général contre les décisions arbitraires. Quant aux agents non titularisés dans les cadres permanents, aux employés des services annexes, aux auxiliaires ouvriers ou journaliers, il est admis en ce qui les concerne qu'ils ont les droits de tous les travailleurs de l'industrie et du commerce liés par un contrat de travail à leur patron. En outre, ils ont quelquefois l'avantage d'être assimilés aux agents communaux proprement dits, en ce qui concerne la retraite ou les allocations familiales.

Les pouvoirs du maire ne sont plus aussi absolus que jadis. L'article 88 de la loi municipale a été complété. Sans avoir été restreints les pouvoirs du maire ont été contenus. Obligée de se conformer à un ensemble de règles et principes, l'autorité municipale ne se trouve en rien compromise. Sans s'exposer à un recours juridictionnel, le maire ne peut enfreindre ces règles et négliger ces principes, mais son autorité reste entière. Avant de punir un agent,

il doit, si la demande lui en est faite, communiquer son dossier à l'intéressé, il doit requérir l'avis du conseil de discipline. Avant de supprimer un emploi, le conseil municipal doit se soucier d'offrir une compensation en rapport avec la situation perdue. Enfin, les questions de traitement pourront être examinées en commission paritaire avant d'être délibérées par le Conseil Municipal. Ces conditions de forme exigées en faveur des agents n'empêchent nullement que ceux-ci dépendent directement dans l'exercice de leurs fonctions de leur supérieur hiérarchique,

DEUXIÈME PARTIE

Dans notre seconde partie, nous allons voir que le personnel communal eût souhaité avoir plus de garanties.

Une Commission paritaire centrale siégea de 1936 à 1938 au Ministère de l'Intérieur, dont le rôle était d'examiner les revendications du personnel communal. Cette Commission révéla une tendance, qui jusqu'alors n'avait été manifestée qu'au Parlement et par l'intermédiaire de quelques parlementaires seulement.

Le personnel représenté à cette commission exprima le désir que les institutions créées par le législateur ou par le Gouvernement fussent transformées de manière que les agents puissent en quelque sorte décider de leur sort. La Commission paritaire centrale révéla la tendance des syndicats d'agents communaux à restreindre à leur profit les pouvoirs des autorités municipales. Au problème de la compensation d'emplois, à celui de la discipline, à celui des commissions paritaires départementales, elle proposa ou préconisa des solutions qu'il nous a paru intéressant de présenter et de juger.

CHAPITRE PREMIER

COMMISSION PARITAIRE CENTRALE

SECTION I

La constitution de la Commission Paritaire Centrale

On se rappelle dans quelles circonstances, au cours de l'été 1936, les conditions du travail en France se trouvèrent brusquement et profondément modifiées.

Qu'il nous suffise d'évoquer en quelques mots l'atmosphère sociale de cette époque. Car sans cette atmosphère, la commission paritaire centrale qui nous occupera tout ce chapitre n'eût jamais existée.

L'enthousiasme suscité durant le xix^e siècle par le libre jeu de l'offre et de la demande dans les relations entre les chefs d'entreprises et employés était, depuis longtemps déjà, tombé. Les déceptions s'étaient produites, des misères même, semblaient devoir être attribuées à un excès de liberté. Pourquoi tant travailler et rendre « au maximum », disait-on, si l'homme ne retire pas plus de bien-être des savantes inventions modernes ? On se disait cela et un immense désir d'une meilleure adaptation de l'homme à ses moyens d'existence se manifestait. Brusquement au souci de produire « coûte que coûte », se substitua la préoccupation de consommer « coûte que coûte ». On vit alors à cette époque, le gouvernement lui-même inviter les travail-

leurs à améliorer leur sort, les contraindre à prendre des loisirs et se refuser à envisager les conséquences financières de lois sociales extrêmement favorables.

Quiconque avait alors des « revendications » à formuler devait les présenter.

C'est dans cette atmosphère que le Ministre de l'Intérieur pressenti, accepta de réunir auprès de son Département ministériel, à l'instar de ce qui avait été fait par ses prédécesseurs dans les préfectures, une Commission paritaire, « chargée d'examiner les revendications du personnel communal ». Cette commission, constituée par arrêté du 9 juillet 1936, tint 24 séances du 16 juillet 1936 au 27 janvier 1938. Initialement, la commission fut composée de 24 membres : 12 représentants des Maires et 12 représentants des agents communaux. Au mois de janvier 1937, il fut décidé d'appeler un fonctionnaire de police municipale ; seul ce service n'était pas représenté et il importait grandement qu'il le fût. Pour respecter la parité, on adjoignit également un autre Maire. Ainsi la Commission se composa définitivement de 26 membres, sans compter le président.

L'arrêté de constitution du 9 juillet 1936 confia la présidence de la commission au Sous-Secrétaire d'Etat à l'Intérieur. Ce choix montre l'attention que le Gouvernement entendait prêter à l'examen des questions de personnel municipal ; il révèle même la volonté de régler définitivement tous les différends d'ordre général qui pouvaient subsister entre les municipalités et leurs agents. Confier la présidence au représentant le plus autorisé du Ministre de l'Intérieur, c'était vouloir que la Commission ne se contentât pas de constater des amé-

liorations possibles, mais encore qu'elle décidât de ces améliorations.

En quelque sorte, et cette remarque a été faite au sein même de la Commission — cette Commission était plutôt tripartite que paritaire. Elle se composait exactement des maires, du personnel municipal et de l'autorité de tutelle.

Selon une formule qui prévalut alors et a encore ses défenseurs, les représentants des maires et ceux du personnel, furent désignés par « le groupement le plus représentatif des intérêts de la profession ».

D'une part, l'Association générale des maires de France envoya ses représentants ; d'autre part, la Fédération nationale des services publics affiliée à la Confédération Générale du Travail désigna seule les membres chargés de représenter le personnel communal.

On peut regretter que d'autres groupements n'aient pas été représentés au sein de la Commission. Les agents communaux notamment sont répartis en plusieurs groupements d'aspiration très diverse et l'exclusivité accordée à l'un seulement de ces groupements en raison du nombre de ses adhérents était lourde de conséquences. En effet, tandis que l'Association des Secrétaires et Employés de Mairie ne revendique que des améliorations de traitements et de conditions de travail conformes à la législation existante, la Fédération Générale des Syndicats affiliée à la C.G.T. réclame la participation des organismes professionnels à la gestion des services publics communaux. Fréquemment dans les congrès de cette fédération, des questions absolument étrangères à la défense des intérêts professionnels sont étudiées. Ainsi, dans un docu-

ment (1) auquel nous aurons souvent à nous référer, on constate que la Fédération va jusqu'à décider des procédés de gestion des services à caractère industriel et commercial : « Le Congrès National d'Unité de Boulogne (1936), lit-on dans ce document, abordant les questions de régie municipale, s'était borné à entériner les résolutions prises à cet égard au cours des assises fédérales précédentes, en particulier de celles qui furent votées à Lille (1930) et Grenoble (1932) et qui, notamment, soulignaient que la meilleure formule de gestion et d'exploitation des services publics est la régie directe industrialisée ».

Ce seul exemple révèle les préoccupations de la Fédération Générale. Pour employer un mot souvent prononcé à l'époque, la Fédération entendait obtenir « des réformes de structure ». Il eût peut-être été bon qu'elle ne fût pas seule représentée à la Commission paritaire centrale (2).

SECTION II

Les travaux et l'œuvre de la Commission paritaire centrale

La commission aborda résolument l'examen de toutes les questions concernant la situation maté-

(1) Rapports faits au congrès national de la Fédération générale des Services publics à Bordeaux en 1938 (Publication de la C.G.T.).

(2) Pour des raisons politiques que nous n'avons pas à rapporter ici, il était logique que les syndicats affiliés à la C.G.T. fussent appelés à participer aux travaux de cette commission. Le gouvernement d'alors devait en effet une partie de sa puissance à la C.G.T.

rielle des agents des communes, à quelque titre qu'ils fussent attachés aux communes (3).

La méthode de travail était la suivante : pour l'examen de chaque question, une sous-commission était désignée et deux rapporteurs, un maire et un délégué du personnel, rédigeaient ensemble un rapport qui était lu à la commission tout entière. S'il arrivait que l'un des deux rapporteurs différât d'opinion avec son collègue, il en avertissait la commission au cours de la lecture du rapport. C'est ainsi que la commission étudia les attributions des conseils de discipline, celles des commissions paritaires ; qu'elle envisagea les modalités d'application des récentes lois sociales aux agents communaux ; qu'elle décida de la formation professionnelle des secrétaires de mairie, instituteurs, etc...

Pour l'étude de certaines questions, comme celle des allocations familiales, la commission invita un fonctionnaire particulièrement informé à lui faire un exposé.

Cette méthode de travail était bonne. Cependant, elle ne donna pas de bons résultats. Les séances de la Commission avaient pour la plupart des ordres du jour extrêmement chargés. Trop de problèmes y étaient posés en même temps. Les revendications présentées par les délégués du personnel étaient multiples et diverses, il aurait été bon de les classer et de les examiner tour à tour. Au lieu de cela, on semble s'être préoccupé de tout régler à la fois. Il faut dire que les syndicats d'agents com-

(3) Fonctionnaire titularisé dans un emploi permanent, employé non titularisé, auxiliaire, ouvriers, journaliers, agents techniques, personnel des régies et des services annexes.

munaux attendaient sans patience les résultats de la commission et pressaient ses membres de faire vite.

*
* *

Les travaux de la Commission paritaire centrale consistèrent : 1° dans l'élaboration d'un statut-type conforme aux revendications du personnel communal ; 2° dans l'examen ou la préparation d'une solution législative des problèmes de la compensation en cas de suppression d'emploi, de la discipline, et des Commissions paritaires départementales. Nous allons résumer ces travaux et les analyser brièvement.

I. — *Élaboration du statut-type.*

Les membres de la C.P.C. ne doutaient pas qu'ils fussent réunis pour donner au personnel communal un statut-type définitif ou tout au moins pour indiquer au Conseil d'Etat ce que devait contenir le statut-type. La C.P.C. travailla longuement à la rédaction de ce statut. Elle y consacra de nombreuses séances et rédigea un règlement général de plus de soixante-deux articles. Pour les moyennes et petites communes elles établirent un règlement spécial de moindre ampleur inspiré du règlement général. Elle fit un troisième petit règlement pour le personnel non exclusivement communal.

Le statut-type de la C.P.C. classe en son article premier le personnel communal en trois catégories :

1° Le personnel titulaire de l'Administration municipale et des services annexes ;

2° Le personnel ayant un contrat spécial ;

3° Le personnel temporaire.

Tous les agents de la commune sans exception devront se trouver rangés dans l'une de ces trois catégories. Le statut s'applique à tout le personnel. Il s'applique aux employés des régies (4), aux employés des recettes municipales (5), et à ceux des services annexes (gaz, électricité, etc...) quel que soit le mode d'exploitation de ces services (concession ou régie).

Le statut limite le nombre des agents auxiliaires ou temporaires. On a fait observer à la C.P.C., à ce sujet, que les maires abusaient de la possibilité de recruter des auxiliaires. La situation de ces agents est précaire ; le maire dispose d'eux à son gré, les licencie quand il veut.

Le statut prévoit l'établissement d'une liste des emplois permanents et des emplois temporaires. Cette liste, stipule l'article 2, sera dressée par une *commission du personnel*, composée du maire président, de quatre délégués du conseil municipal, et de quatre délégués du personnel (6). Ainsi les maires ne pourraient plus restreindre les avantages du statut aux quelques agents privilégiés, laissant les autres dans une situation mal définie et sans lendemain.

Les agents titulaires d'emplois permanents, d'après le statut, sont recrutés par voie de concours, sauf exception prévue par le règlement. La titularisation se fait après un stage d'un an, sur avis de la Commission du personnel précitée. L'avancement

(5) Art. 29 du statut.

(5) Art. 33 du statut.

(6) Article 8 du statut.

de classe se fait tous les deux ans, l'avancement de grade ne se peut réaliser qu'en faveur des agents inscrits sur la liste d'aptitudes dressée par la Commission du personnel. Le statut détermine avec précision les conditions d'inscription sur la liste d'aptitudes et prévoit sauf exception l'obligation de subir un examen. La cessation de service est également réglementée et, si cette cessation survient à la suite d'une suppression d'emploi, l'agent bénéficie des dispositions de la loi du 12 Juin 1929 ou bien d'une indemnité égale à un mois de traitement par année de service.

Le statut reprend les garanties disciplinaires de la loi de 1930 prescrivant seulement, ici encore, l'intervention de la Commission du personnel dans le cas de fautes d'une gravité exceptionnelle entraînant la suspension immédiate.

Le statut crée des *conditions de travail* conformes aux récentes « lois sociales » : durée de travail fixée à quarante heures par semaine, congés payés, repos hebdomadaire avec possibilité de compensation, congés de maladie, d'accouchement, de tuberculose et maladies mentales, et congés de convenance personnelle.

L'article 55 stipule que « le Maire entend collaborer avec tous les éléments du personnel des divers degrés de la hiérarchie ». Cet article ne laisse pas de surprendre. La C.P.C. aurait-elle redouté, en formulant cet article, que le Maire puisse se priver de la collaboration de certains agents ? Et la suite de cet article (paragraphe 2) prévoyant la liberté d'opinion, il se peut que la Commission paritaire centrale ait supposé par là que des différences de convictions politiques entraîneraient dans certains cas des dissentiments pouvant aller jusqu'à l'exclusion.

L'article 57 ménage le *droit d'action syndicale du personnel*. Il est suivi immédiatement de l'institution d'une *commission paritaire communale* où les syndicats sont représentés.

Cette brève analyse du statut rend compte des travaux de la C.P.C. et de l'esprit qui présida à ces travaux. Ajoutons que le statut abroge par son article 61 tous les statuts antérieurement adoptés par les municipalités.

Les caractéristiques essentielles de ce document sont d'une part de conférer aux fonctionnaires et agents communaux tous les avantages accordés par les lois sociales de 1936 aux employés du commerce et de l'industrie ; d'autre part de donner au personnel et à ses syndicats le moyen de veiller à la défense de leurs intérêts. Une Commission du personnel dresse la liste des emplois que le Maire devra confier à des titulaires. Cette même Commission dresse des listes d'aptitude à un grade supérieur. Enfin, elle donne son avis dans le cas de suspension immédiate d'un agent. Les syndicats d'agents sont non seulement tolérés mais toutes les dispositions sont prises pour en assurer le bon fonctionnement.

On ne peut imaginer règlement plus favorable aux intérêts du personnel. Mais il est curieux de constater qu'un tel statut ait pu être élaboré par une Commission composée d'autant de représentants des maires que de représentants des agents municipaux et présidée par le sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Intérieur. Ce travail de la C.P.C. modifiait profondément les règles d'administration en vigueur. Il tendait à confier les services communaux aux syndicats des agents. Le Conseil d'Etat invité à l'époque à s'inspirer de ce projet de règlement ne crut pas devoir en adopter les dispositions

et fit le règlement-type de 1938 que nous avons mentionné dans notre première partie. A vrai dire, les trois statuts de la C.P.C. ne faisaient que traduire en articles les revendications de la Fédération générale des services publics. On s'étonne seulement que des maires aient pu donner leur adhésion à un règlement qui leur retirait toute autorité sur le personnel communal et faisait passer cette autorité aux organismes professionnels.

II. — *Solution législative des trois problèmes relatifs aux garanties de stabilité des agents communaux.*

A l'occasion des travaux parlementaires que nous nous proposons de suivre dans les chapitres suivants, nous constaterons souvent l'influence de la Commission paritaire centrale, voire même son intervention. Fréquemment, elle entra en relation avec les auteurs de propositions ou de projets de lois ou bien avec leur rapporteur, pour obtenir que dans les solutions données aux trois problèmes de la stabilité, il soit tenu compte des aspirations nouvelles du personnel.

Parmi les quatre catégories de questions que la Commission paritaire centrale dès sa première séance (7) s'était proposé d'examiner, figurait celle de la stabilité. La législation des Commissions pari-

(7) Dans sa séance d'ouverture le 16 juillet 1936, la C.P.C. décida d'examiner :

- 1° Les questions de stabilité des agents communaux ;
- 2° Les questions de traitements et allocations ;
- 3° Les questions de retraites et assurances sociales ;
- 4° Les questions d'organisation du travail.

taires, leur pouvoir de décision et leur composition firent l'objet des premiers débats et des premiers rapports de la Commission. Par la suite on y discuta des attributions des Conseils de discipline. Enfin sur le problème de la compensation, la Commission se décida très vite pour l'extension de la loi de 1929 à toutes les communes de plus de 5.000 habitants. La Commission examinait les propositions en instance devant le Parlement et arrêtait sa manière de voir.

Si la proposition était agréée dans son ensemble, la Commission dépêchait seulement un de ses membres au rapporteur de cette proposition en vue de modifications de détail ; ainsi fit-elle en ce qui concerne les Commissions paritaires ou la compensation.

Si le Parlement n'était pas encore saisi d'une proposition ou d'un projet de loi, la Commission paritaire préparait elle-même un texte ou le faisait préparer par le gouvernement. Ainsi, en matière de discipline, fut rédigé et déposé à la Chambre le projet de loi Dormoy tendant à étendre le nombre des bénéficiaires du conseil de discipline et à classer les sanctions en deux catégories qu'il appartiendrait à ce Conseil d'indiquer souverainement aux maires.

Autant les travaux de la Commission relatifs au statut-type furent lents, autant ceux que nous venons de dire furent conduits avec célérité. La Commission entendait obtenir très rapidement du Parlement les solutions qu'elle préconisait. Ses membres étaient persuadés que le Parlement voterait ces solutions. Certains estimaient même que le Gouvernement devait « donner ordre à ses préfets » d'appliquer la loi sans attendre les longues formalités de vote et de promulgation d'un texte dont l'adop-

tion était absolument certaine. Le Gouvernement n'accéda pas à ce désir (8).

Par la suite, le Gouvernement n'eut pas à promulguer les textes de lois en question. Le Parlement ne les vota pas. Dans ce domaine comme dans le précédent, les travaux de la Commission paritaire centrale furent donc sans résultat. S'il est arrivé que des Commissions aient laissé des monuments juridiques, ce n'est pas le cas de la Commission paritaire centrale qui, ici encore, ne faisait que reprendre la manière de voir de la Fédération générale des services publics.

Dans l'ensemble, toute l'œuvre de la C.P.C. a donc été seulement de faire entériner par les représentants des maires et le représentant de l'autorité supérieure à peu près sans discussion les projets de la C.G.T.

SECTION III

Intérêt de la Commission Paritaire Centrale

Finalement il convient de se demander quel intérêt présenta cette commission.

Réunie dans des circonstances exceptionnelles, la C.P.C. n'aura pas laissé de travaux mémorables. Par contre, elle a mis en évidence trois tendances.

I. — Tendance de la part du personnel communal, représenté par ses délégués syndicaux, à adopter une attitude de combat et à solliciter tous les

(8) Par circulaire du 23 Avril 1937, le Ministre de l'Intérieur se contenta de faire savoir que la Commission paritaire centrale travaillait à l'examen des problèmes de stabilité.

avantages imaginables à une époque donnée. Remarquons encore que ces avantages sont tous d'ordre matériel et présentés comme immédiatement nécessaires. Dans les groupements professionnels du personnel communal, on ne trouve aucune prétention de faire œuvre complète et solide, aucun souci réel d'organiser en vue de l'avenir

II. — Tendance de la part des détenteurs de l'autorité municipale à ne pas s'opposer officiellement aux revendications formulées. On ne constate pas de la part des maires un effort de compréhension de leurs devoirs et de leurs droits.

III. — Tendance de la part de l'autorité supérieure au plus grand libéralisme. Les collectivités locales sont libres d'agir comme bon leur semble. Tout ce qu'on peut faire pour elles, c'est leur donner l'occasion de s'entendre avec leur personnel.

Aucune de ces trois tendances ne nous laisse l'espoir de voir bientôt se résoudre les problèmes posés par la nécessité d'assurer la stabilité des agents communaux sans compromettre l'autorité municipale.

Les maires détenteurs de l'autorité municipale, et l'autorité de tutelle se dérobent. Les syndicats, lorsqu'ils sont officiellement invités à faire œuvre constructive, se déclarent, se révèlent mal préparés à cette tâche. Toute l'importance de la C.P.C., réunie de 1936 à 1938, a été de permettre ces constatations.

CHAPITRE II

LE PROBLÈME DE LA COMPENSATION EN CAS DE SUPPRESSION D'EMPLOI

Nous avons eu l'occasion au cours de la première partie de notre travail de parler de la loi du 12 juin 1929 et de dire en quoi consistait la compensation en cas de suppression d'emploi.

Le problème posé à l'heure actuelle est celui de la généralisation de cette institution à toutes les communes de France. C'est aussi de rendre plus immédiat et plus facile l'ouverture du droit à pension exceptionnelle, dans le cas où l'agent licencié à la suite d'une suppression de son emploi préférerait le versement de cette pension à la compensation offerte.

La loi du 12 juin 1929 dispose en effet (1) :

Art. 1^{er}. — Les *délibérations du conseil municipal* ou du conseil général, portant *suppression totale ou partielle de services communaux ou départementaux* entraînant une perte d'emploi pour tout ou partie du personnel *titularisé de tout ordre*, devront contenir une clause assurant aux agents licenciés un emploi ou des compensations en rapport avec la situation perdue.

Art. 2. — Peuvent dans un délai de six mois à partir de la promulgation de la présente loi, obtenir une pension exceptionnelle s'ils en font la demande, et à condition qu'ils aient au moins *quinze ans de services* et qu'ils ne soient pas

(1) Si nous avons préféré donner ici le texte même de la loi du 12 Juin 1924, c'est en vue de permettre la comparaison immédiate entre ce qui est et ce qu'on voudrait instaurer.

en mesure d'acquérir le droit à pension d'ancienneté dans les *deux ans* qui suivront la promulgation de la présente loi, les agents des services communaux ou départementaux qui ont été licenciés dans les conditions indiquées à l'article 1^{er}.

La pension, dans ces cas, sera calculée proportionnellement à la durée des services avec bonification de *cinq annuités* supplémentaires. Les titulaires de la pension exceptionnelle prévue aux précédents paragraphes bénéficieront de *bonifications pour enfants* égales à celles prévues pour les fonctionnaires de l'Etat par l'article 2 de la loi du 14 avril 1924.

Art. 3. — Les compensations seront appliquées du jour de la cessation des appointements.

Art. 4. — L'article 67 de la loi de finances de 1906 est et demeure abrogé.

Art. 5. — Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux communes dont la population est inférieure à 10.000 *habitants*.

SECTION I

Le problème de la compensation devant le Parlement et la Commission paritaire centrale

Cette loi a donné une importante garantie de stabilité au personnel communal des 404 villes de plus de 10.000 habitants (2). Mais on a pu dire qu'elle ne correspondait nullement aux intentions de son auteur M. Chacun (3). On reprochait même à cette loi d'avoir été votée dans des conditions anormales (4).

(2) Recensement de 1936.

(3) Proposition de loi Chacun déposée sur le bureau de la Chambre le 5 juin 1925, n° 1226, Chambre des députés, Documents parlementaires.

(4) Rapport Bellamy, 5 février 1936, n° 2552, Chambre des députés, Documents parlementaires.

Rapport supplémentaire Bellamy, 7 juillet 1927, n° 4773,

Pour évoquer les circonstances dans lesquelles le vote fut obtenu, qu'il nous suffise de nous reporter à l'exposé des motifs de la proposition de M. Marc Rucart (5) du 21 Décembre 1933.

M. Marc Rucart rappelle que la proposition Chacun ne comportait aucune limitation à l'application de la loi. Le texte voté par la Chambre des Députés le 13 juillet 1927, après un second rapport de M. Bellamy, ne stipulait non plus aucune réserve.

Mais, à la demande de la Commission des finances du Sénat, on avait ajouté un article 3 (qui devait devenir l'article 5) excluant du bénéfice de la loi le personnel des communes de moins de 10.000 habitants.

Quelles raisons avaient motivé cette adjonction, se demande M. Rucart ?

« Nous y reviendrons, dit-il, après avoir fini l'histoire curieuse de cette proposition de loi, dont la discussion se termina le 27 mars 1929. Après avoir mis aux voix les articles 1^{er}, 2, 3 et 4, le Président du Sénat mit aux voix l'ensemble du projet qui fut ainsi voté en quatre articles. Puis le Sénat s'ajourna au 23 mai ; deux mois plus tard, le Président du Sénat d'exprima ainsi :

« Le Sénat, dans sa première séance du 30 mars
« dernier, a été appelé à statuer, en deuxième déli-

Documents parlementaires, voté par la Chambre le 13 juillet 1927

Rapport Brard, 19 mars 1929, Sénat, n° 740, D.P. ; examen par la Commission des finances du Sénat où il fut ajouté que le texte voté par la Chambre ne s'appliquerait qu'aux communes de 10.000 habitants au moins. Voté par le Sénat le 27 mars 1929. Discours de M. Justin Godard. Retour à la Chambre le 28 mai 1929.

(5) Docum. parl. (Ch.) 1933, n° 2782.

« bération, sur une proposition de loi relative aux
« compensations à accorder au personnel des servi-
« ces communaux et départementaux en cas de sup-
« pression d'emploi.

« A la suite de la parution au *Journal officiel*,
« M. le rapporteur m'a signalé, le 2 avril, que l'ar-
« ticle 5 et dernier de la loi, adopté en première
« délibération le 19 mars 1919, n'y figurait point
« après l'article 4... Aucune promulgation n'étant
« intervenue, conformément aux précédents, une
« rectification peut être apportée. »

« Il mit donc aux voix l'article 5, celui qui ôte
au personnel des communes de moins de 10.000 ha-
bitants, le bénéfice de la loi, et cet article fut ainsi
voté sans même avoir figuré à l'ordre du jour. »

A la Chambre où la proposition votée par le
Sénat revint le 28 mai, l'article 5, dit M. Rucart, fut
donc présenté sous forme de « rectification maté-
rielle au texte d'une proposition de loi » au début
de la séance, sans aucun préavis. Ainsi la loi était
votée en 5 articles ; elle fut promulguée le 12 juin
1929.

M. Marc Rucart examiné ensuite les explica-
tions qui ont été données de cette transformation de
la proposition Chacun votée par la Chambre des Dé-
putés. Il rappelle que M. Clémentel, alors Président
de la Commission des Finances du Sénat, avait émis
l'avis que la loi ne devait s'appliquer qu'aux com-
munes ayant un octroi ou à celles dont le personnel
avait un statut. Il réfute cette thèse et montre qu'il
ne pouvait y avoir corrélation entre les communes
astreintes à la compensation et les communes préci-
tées (6).

(6) Voir proposition Rucart (Doc. Parl. Chambre des Dé-
putés, n° 3563).

M. Rucart demande donc l'abrogation de l'article 5 de la loi, « Ceci dans un but d'équité, ajoute-t-il, envers les fidèles serviteurs des petites communes et à la demande même des intéressés ».

La proposition de loi Rucart fut soumise à l'examen de la Commission d'administration de la Chambre. M. Guérin fut chargé de faire un rapport (7). « La Commission, dit M. Guérin, reconnut la justesse et la force de cette proposition. Mais certains de ses membres firent observer que dans les petites communes le nombre d'emplois occupés par les titulaires était trop faible pour que la loi du 12 Juin 1929 puisse recevoir son application. »

A vrai dire, on considérait surtout que ces petites communes s'accommoderaient mal de l'obligation d'indemniser les agents pour suppression d'emploi, ou de celle de leur offrir un emploi compensateur. Il en serait résulté pour elles une charge financière trop considérable pour leur budget, prétendait-on. En 1925, M. le Ministre des Finances, dont l'avis avait été sollicité sur l'abrogation de l'article 5, écrivait à la Commission d'Administration de la Chambre (8) :

« L'adoption de la proposition ainsi modifiée entraînerait un plus grand nombre de collectivités locales dans l'obligation d'assurer aux agents licenciés un emploi ou des compensations en rapport avec la situation perdue.

« Bien que les mesures envisagées ne paraîs-

(7) Rapport Guérin (Doc. Parl. Chambre des Députés, n° 4846).

(8) Rapport Guérin, Doc. Parl. Chambre des Députés, 1935, n° 4846, reproduction de cette lettre du Ministre des Finances.

sent pas devoir entraîner un accroissement de dépenses à la charge du budget de l'Etat, il est permis de craindre que certaines collectivités se croient autorisées à réclamer le secours de l'Etat pour faire face aux charges nouvelles qui leur seraient ainsi imposées par le législateur.

« Il semble donc qu'il y ait intérêt, surtout dans les conjonctures présentes, à ce que le pouvoir central intervienne le moins possible dans le règlement des questions concernant les personnels ressortissant aux collectivités locales.

« Pour ces motifs : l'Administration des Finances ne peut qu'émettre un avis défavorable au texte présenté par M. Guérin au nom de la Commission d'administration générale, départementale et communale. »

La Commission d'administration de la Chambre fut quelque peu surprise de l'avis du Ministre des Finances. M. Guérin constate cette surprise et résume la manière de voir de la Commission :

« La Commission, dit-il, ne peut croire que les collectivités pourraient avoir l'idée de faire appel à M. le Ministre des Finances dans les conditions indiquées dans sa lettre.

« Elle ne voit pas pourquoi le pouvoir central aurait à intervenir — après le vote de la loi sur les suppressions d'emploi plus qu'avant — dans le règlement des questions concernant les personnels ressortissant aux collectivités locales.

« Après avoir décidé à l'unanimité de ne pas faire siennes les observations de M. le Ministre des Finances, elle a repoussé une proposition de M. Emile Faure demandant le remplacement du chif-

fre de « 5.000 » par celui de « 4.000 » ; puis décidé de maintenir sa décision de juin 1934. »

On peut penser que la Chambre eût probablement voté sans beaucoup de difficultés l'abrogation de l'article 5 de la loi de 1929 et porté de 10.000 à 5.000 habitants la limite fixée par cette loi ; mais en 1935 son attention fut appelée sur d'autres questions et la proposition Rucart resta en « sommeil ».

En 1936, la C.P.C. s'intéressa à cette question et intervint auprès du législateur pour que la proposition Rucart fût remise à l'ordre du jour. Ce faisant, la C.P.C. traduisait les aspirations de la Fédération Générale des Services Publics. Aussi les dirigeants au Congrès de Bordeaux en 1938 purent-ils dire à propos de la compensation : « grâce à la Commission paritaire constituée auprès du Ministre de l'Intérieur pour examiner les revendications du personnel communal, nous avons pu faire entendre notre voix auprès des pouvoirs compétents » (9).

Mais la C.P.C. n'estimait pas seulement utile l'abrogation de l'article 5. Elle demanda en outre la transformation de l'article 2 de la loi de 1929. La Commission d'administration de la Chambre saisie de cette « revendication » reprit l'examen de la proposition Rucart et envisagea la transformation de l'article 2. M. Métayer, au nom de cette Commission, fut chargé de rapporter

La Commission d'administration de la Chambre avait adopté pour l'article 2 la rédaction suivante :

(9) Rapports de la Fédération générale des Services Publics et des Services de Santé. Congrès de Bordeaux, 1938.

« Peuvent obtenir une pension exceptionnelle à condition qu'ils comptent au moins quinze années de services, les agents des services communaux ou départementaux qui ont été licenciés dans les conditions indiquées à l'article 1^{er}.

« Cette pension exceptionnelle sera calculée proportionnellement à la durée des services avec une bonification d'ancienneté.

« Cette bonification correspondra à cinq annuités supplémentaires pour les agents licenciés qui ne seraient pas en mesure d'acquérir le droit à pension d'ancienneté dans les cinq ans qui suivront leur licenciement, et pour les autres, elle sera proportionnelle au temps de service restant à accomplir.

« Les titulaires de la pension exceptionnelle ci-dessus prévue bénéficieront de bonifications pour enfants égales à celles qui sont prévues pour les fonctionnaires de l'Etat par l'article 2 de la loi du 14 avril 1924. »

Quant à l'article 5, il devenait :

« La présente loi n'est pas applicable aux communes dont la population est inférieure à 5.000 habitants, sauf en ce qui concerne le département de la Seine où elle est applicable à toutes les communes sans exception. »

Cette exception en faveur des communes du département de la Seine avait été également demandée par la C.P.C. Elle répondait à l'intention alors poursuivie et depuis réalisée (10) de donner aux

(10) La loi du 11 Avril 1937 (J.O. du 12-13 Avril) institue un régime unique et spécial pour toutes les communes de la Seine et même de la région parisienne, obligatoirement réunies en syndicat de communes conformément au titre VIII de la loi du 5 Avril 1884.

communes de la Seine un régime spécial en matière de personnel communal.

Ainsi, les travaux parlementaires aboutissaient à remettre en discussion presque toute la loi du 12 Juin 1929. Conduits d'abord avec le seul souci d'étendre une mesure d'équité à un plus grand nombre d'agents municipaux, ils tendaient à porter sur un plan différent le débat. Les propositions se succédaient ; chacune apportant à l'intéressé agent des communes des avantages plus grands que celle qui la précédait.

SECTION II

Le problème de la compensation dans ses données réelles

« La spécialisation des fonctions exclusivement communales, avait dit jadis M. Bellamy à la Chambre, doit avoir pour corollaire la stabilité de l'emploi. Le contrat de travail ne saurait alors se rompre sans compensation pour les agents ainsi brusquement remplacés, et dans des conditions personnelles les plus défavorables sur le marché de la main-d'œuvre » (11).

En effet, la suppression d'un emploi dans les services d'une commune place le titulaire dans une situation plus pénible que le même fait quand il survient dans les cadres des services de l'Etat. Cette situation exceptionnelle comporte donc une compensation.

(11) Phrase de M. Bellamy citée par M. Rucart, Doc. Parl. Chambre des Députés, 1933, n° 2782.

Il faut que le modeste agent communal privé de sa fonction et par conséquent de son traitement, puisse trouver un autre emploi ou bénéficier d'une retraite anticipée. Il serait peu apprécié dans une profession autre que celle à laquelle il s'est consacré ; la fonction administrative communale est très spéciale et n'a d'équivalent dans aucune autre branche de l'industrie ou du commerce. Il peut en outre être encore assez éloigné de l'âge de la retraite. La loi du 12 juin 1929, comme nous l'avons vu, a donc obligé le Conseil municipal des villes de plus de 10.000 habitants à assurer à l'agent un emploi nouveau ou à lui offrir des compensations suffisantes. Elle a prévu le cas où l'agent a déjà accompli quinze années de fonction.

Par ailleurs, le Ministre de l'Intérieur, dans sa circulaire du 12 novembre 1924 relative aux Commissions paritaires départementales, recommandait que ces organismes s'efforçassent de rechercher des emplois compensateurs en cas de suppression du poste d'un agent. Ceci pour toutes les communes sans distinction.

Le problème que posent les modalités d'application de ce principe d'équité se trouvait ainsi partiellement résolu. Mais il conviendrait, dans les difficultés économiques actuelles, qu'il le soit complètement, c'est-à-dire que la compensation ne soit plus assurée par la loi aux seuls agents des grandes communes.

Mais, alors qu'il était relativement facile d'imposer le principe de la compensation aux grandes villes dont les emplois municipaux sont nombreux et dont le budget est important, il est extrêmement difficile d'étendre l'obligation de la compensation aux petites communes. Cette extension présente,

dit-on, deux inconvénients : un inconvénient d'ordre financier et un inconvénient d'ordre administratif.

I. — Il semble que l'on ait quelque peu exagéré les inconvénients d'ordre financier de la compensation rendue obligatoire pour toutes les communes. Les emplois municipaux d'une petite commune sont peu nombreux, par conséquent les cas de suppression d'emploi seront assez rares. En outre, les traitements des agents municipaux d'une commune rurale ou d'une petite bourgade sont assez peu importants pour que l'obligation de verser une indemnité compensatrice en rapport avec les traitements ne soit pas très onéreuse. Pour le cas où la trésorerie municipale serait cependant insuffisante, on peut prévoir un procédé d'avances remboursables, par le département ou par l'Etat. Cette difficulté n'est pas considérable.

Une autre, du même ordre, paraît plus importante et résulte de l'absence d'un régime de retraites dans les petites communes. Mais, là encore, s'il convient de supprimer un emploi occupé depuis plus de quinze ans par un agent titulaire, il n'est pas impossible d'aider les communes à assumer sur leur budget la charge d'une pension anticipée.

A notre avis, l'inconvénient d'ordre financier est sans gravité et ne doit pas justifier un refus d'extension de la compensation à toutes les communes. Serait-il plus grand, cet inconvénient ne devrait cependant pas empêcher la généralisation d'une mesure de pure équité. De même qu'on n'a pas songé à restreindre les mesures d'assistance aux seules grandes communes, de même il convient d'étendre à toutes les communes l'obligation, pour le Conseil

municipal qui supprime un emploi, d'offrir une compensation au titulaire de cet emploi.

II. — L'inconvénient d'ordre administratif est, peut-être, plus grave. Il se présente sous deux aspects distincts : d'abord la compensation imposée aux petites communes est d'une réalisation difficile, en ce qui concerne l'offre d'un emploi équivalent. Or la compensation n'est réellement équitable que si l'agent, privé de son poste, peut choisir entre l'indemnité ou la pension anticipée et la nomination à un autre emploi. Les petites communes ont trop peu de postes d'agents communaux pour offrir un emploi équivalent à celui qu'elles suppriment. Le gouvernement, nous l'avons dit, avait estimé que la recherche d'un emploi compensateur pouvait entrer dans les attributions des commissions paritaires départementales. Sans doute, il n'est pas mauvais que les commissions paritaires se préoccupent de cela. Mais elles ont peu de chance de le faire efficacement si le gouvernement et même le législateur n'organisent pas l'équivalence des emplois de commune à commune et ne créent pas, par département ou par région, un organisme de coordination du personnel communal. On imagine très bien la création d'une sorte de « Bureau de placement », placé sous la surveillance directe du Préfet, agissant en relation étroite avec les communes et les syndicats, et recevant les avis autorisés, en la matière, des commissions paritaires.

Un organisme de ce genre rendrait immédiatement possible la généralisation de la loi de 1929 dans son ensemble. Par surcroît, il est à penser que ses attributions iraient en s'augmentant et qu'il favoriserait la constitution rapide d'un corps homogène et compétent des agents municipaux.

Il pourrait lui être adjoint une école professionnelle d'administration communale, et sa création serait à notre avis le moyen simple et commode d'améliorer très considérablement le recrutement des agents communaux.

Sous son second aspect, l'inconvénient d'ordre administratif que présente l'extension de la compensation à toutes les communes, concerne la sauvegarde de l'autorité municipale. Obliger les communes à offrir une compensation en cas de suppression d'emploi, n'est-ce pas, dans les petites communes, restreindre considérablement l'autorité municipale, voire même retirer à ces communes la liberté de créer ou de supprimer des emplois ? En l'espèce, l'autorité appartient au Conseil municipal qui a seul pouvoir de créer ou de supprimer un emploi. Or toute décision de suppression entraînant une charge financière pour la commune, on peut dire que, sauf rare exception où la commune se trouvera en mesure d'assumer cette charge financière à l'aide de ressources ordinaires, le Préfet ou le Sous-Préfet aura à intervenir pour l'approbation des moyens financiers. Cet inconvénient est grave si on reste très attaché au principe de décentralisation absolue. En fait, il ne nous paraît pas devoir empêcher la généralisation de la compensation à toutes les communes, mais il est à considérer plus spécialement en ce qui concerne les petites communes rurales dont les disponibilités financières sont très limitées.

Dans la généralisation de la compensation en cas de suppression d'emploi, nous voyons une mesure de justice envers un personnel administratif modeste et consciencieux. La compensation nous paraît particulièrement utile dans les petites communes, car ce sont les agents des petites communes qui se trouvent dans les situations les plus déli-

cates en l'espèce. Ces agents sont peu rétribués en général, ils sont dispersés et ne disposent pas de moyens de revendication dont use le personnel des grandes villes.

En outre, il se pourrait que l'extension de la compensation et son organisation telle que nous la préconisons aidât à la solution du problème de la discipline.

CHAPITRE III

LE PROBLÈME DE LA DISCIPLINE DES AGENTS MUNICIPAUX

Ce problème de la discipline des agents communaux est certainement pour le juriste le plus intéressant qui soit. C'est aussi celui qui exige dans son étude le plus de précautions et de réflexion.

Si un agent refuse d'obéir aux ordres du maire, s'il exécute mal ces ordres, il doit être puni. Par contre, s'il est possible au maire d'infliger des peines graves à l'occasion de fautes insignifiantes, ou d'utiliser le personnel à des besognes totalement étrangères à l'administration, il n'est plus pour l'agent de stabilité. En portant ces propositions à l'extrême, ce peut être ou bien l'anarchie ou bien la tyrannie ; et les mots ne sont pas excessifs car le maire exerce une fonction administrative importante. Cette fonction peut être compromise, comme elle peut rendre possible tous les excès de pouvoirs. L'intérêt du problème est donc plus grand qu'il ne peut l'être à l'occasion du personnel d'une entreprise privée ; et aussi à l'occasion du personnel d'Etat. Dans les services d'Etat, les relations d'inférieur à supérieur sont en effet moins étroites et moins personnalisées.

Ce problème ne saurait être traité sans beaucoup de précautions car le danger est grand de généraliser d'une manière hâtive des cas particuliers. Le risque est constant de se placer trop exclusive-

ment à un point de vue ou à un autre. Enfin on peut être tenté de se rallier à des solutions sans rapport avec la réalité des choses.

SECTION I

Le problème de la discipline devant le Parlement et la Commission Paritaire Centrale

La loi du 12 mars 1930 apporte au problème de la discipline des agents municipaux une solution simple et satisfaisante. Nous avons, dans notre première partie, décrit cette solution. Un conseil de discipline intercommunal est pour l'application de certaines sanctions, à certains agents, appelé à donner un avis motivé. Cette solution donnait au personnel des garanties que nous avons indiquées. Le plus souvent, le maire suit l'avis du conseil de discipline. Mais ne conviendrait-il pas de faire de l'avis motivé du conseil de discipline un avis conforme ? Par ailleurs, l'institution ne peut-elle être étendue à un plus grand nombre d'employés ?

Ces questions ont été examinées dans les congrès d'associations professionnelles d'agents communaux et au Parlement.

La loi du 12 mars 1930 avait pour origine un projet du Gouvernement déposé le 3 novembre 1925. Au cours des débats parlementaires, M. Lévy-Alphandéry, rapporteur du projet, disait déjà : « nous avons pensé que la rigueur de la décision des conseils de discipline, constituée avec toutes les garanties d'équité, suffira en toutes circonstances à satisfaire l'autorité municipale elle-même et ne devra en aucun cas être dépassée : toute latitude étant lais-

sée à cette autorité de faire acte d'indulgence et de choisir une sanction inférieure à celle qui aura été demandée par le conseil de discipline ».

L'association des maires, non plus que la commission d'administration du Sénat n'admirent cette conception. Le Sénat exigea que l'autorité des maires fût entièrement respectée.

Pourtant déjà à cette époque, on estimait chez les agents communaux, qu'il n'y aurait de réelle garantie de stabilité que le jour où les maires seraient liés par l'avis du conseil de discipline. La loi du 12 mars 1930 fut donc considérée par beaucoup seulement comme une première étape très heureusement parcourue.

En 1933, M. Chautemps, ministre de l'Intérieur, était saisi par la Fédération générale des services publics d'une demande de révision de la loi de 1930. La Fédération des services publics demandait la limitation des pouvoirs du maire.

Le ministère de l'Intérieur répondit alors :

« J'ai le regret de vous informer que les revendications qui font l'objet de votre lettre n'ont pas paru susceptibles d'être retenues par mon administration pour des raisons de principe dont l'importance ne saurait vous échapper.

« Le Gouvernement est en effet trop respectueux de l'autonomie des collectivités locales et des pouvoirs conférés par la loi aux municipalités, pour admettre qu'une atteinte quelconque puisse leur être portée, si elle n'est pas justifiée par des circonstances exceptionnelles et des motifs impérieux d'intérêt public. Les municipalités sont fermement attachées au maintien de leurs prérogatives et sur cette question, il y a pour ainsi dire unanimité, sans dis-

inction de partis ou d'opinion. Vous en avez eu encore la preuve à l'occasion du prélèvement exceptionnel sur les traitements et sur ce point vous devez reconnaître que l'indépendance des municipalités a été invoquée, non seulement par les maires, mais avec une énergie plus grande encore par des groupements professionnels.

« Vous admettez certainement que, dans ces conditions, le moment n'est pas encore venu de demander au Parlement, qui compte un nombre considérable de maires, de limiter les pouvoirs de décision de ces magistrats municipaux en matière disciplinaire.

« Ils verraient là une atteinte des plus graves portée à l'une de leurs prérogatives essentielles et ils admettraient difficilement que leur autorité pût être diminuée en quoi que ce soit, alors que seuls ils continueraient à assumer la responsabilité du fonctionnement des services municipaux » (1).

Mais quelques années plus tard, en 1936, la Commission paritaire centrale, composée des maires et des délégués du personnel, reprenait l'étude de la question des attributions des conseils de discipline et de l'extension du domaine de leur intervention.

Les travaux de la commission amenaient le ministre de l'Intérieur, M. Dormoy, à déposer le 27 avril 1937 au nom du Gouvernement un projet de loi (2).

(1) Cette lettre du ministère de l'Intérieur a été reproduite dans les rapports de la Fédération générale des services publics au Congrès de 1938.

(2) Projet de loi Dormoy. D. Parlementaires, 27 avril 1937, n° 2260.

Dans son exposé des motifs, le ministre de l'Intérieur rappelait les intentions primitives du législateur et les difficultés d'interprétation auxquelles a donné lieu la loi du 12 mars 1930 :

« Dans la pensée du Gouvernement qui avait pris l'initiative de cette modification à la loi municipale, les garanties de stabilité accordées aux agents des communes devaient être offertes à tous les titulaires d'emplois permanents, quels que fussent leur mode de nomination et de révocation ou le pouvoir qualifié pour les relever de leurs fonctions. Telles étaient aussi, comme en font foi les travaux préparatoires de la loi et, notamment, les rapports présentés à la Chambre des Députés, par M. Lévy-Alpandéry et, au Sénat, par M. Laboulbène, les intentions manifestées par le législateur.

« L'application de la loi du 12 mars 1930 à tous les employés communaux titulaires ou permanents, à la seule exception de ceux qui — tels les receveurs spéciaux et les préposés en chef d'octroi — sont dotés d'un régime disciplinaire particulier paraissant aussi hors de discussion, le règlement d'administration publique intervenu le 23 juillet 1930 a prévu le classement des gardes champêtres et agents des polices municipales, ainsi que de tous les autres agents nommés ou révoqués par une autre autorité que l'autorité municipale, dans l'une des catégories d'électeurs appelés à désigner des représentants aux conseils de discipline.

« Cependant et bien que, dans la pratique courante, le personnel soumis à des règles spéciales de nomination se soit vu appliquer le régime général, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a jugé régulière la révocation par arrêté préfectoral d'un agent de police municipale qui n'avait pas été pré-

cédée de la comparution de l'intéressé devant un conseil de discipline, pour le motif que le nouvel article 88 ne vise expressément que les sanctions prononcées par le maire.

« Le Gouvernement reconnaît qu'une interprétation littérale du nouvel article 88 de la loi municipale semble pouvoir justifier l'opinion du Conseil d'Etat ; il n'en est pas moins persuadé que la protection égale de tous les employés et ouvriers communaux dont les droits ne sont pas sauvegardés par un statut propre, antérieurement établi, répond à la fois à l'esprit de la législation nouvelle et au vœu du Parlement.

« Il considère, au surplus, qu'il serait anormal que les agents relevant d'une autorité supérieure à celle du maire eussent désormais moins de garanties que ceux qui sont directement nommés et révocables par les municipalités.

« L'adjonction au texte voté en 1930 de dispositions destinées à en préciser le champ d'application nous a donc paru s'imposer. »

Le projet de loi Dormoy prévoyait en conséquence l'extension des avantages conférés par la loi de 1930 à tous les agents communaux.

Par ailleurs, il apportait une restriction aux pouvoirs du Maire en matière de discipline.

Ce projet fut renvoyé pour examen à la Commission d'administration de la Chambre qui chargea M. Trémintin de le rapporter (3). M. Trémintin analyse les diverses conceptions du rôle des Conseils de discipline, évoque les travaux parlementaires qui

(3) Rapport Trémintin. Doc. Parl. Chambre des Députés, 1938, n° 3571.

précédèrent la loi de 1930 et montre comment le Conseil d'Etat saisi de recours fut amené à restreindre le domaine d'application de cette loi :

« Quels pouvaient être exactement les *pouvoirs du conseil de discipline* ?

« Etait-il une véritable juridiction chargée de prononcer les sanctions sans que l'autorité municipale puisse, en quoi que ce soit, les modifier ?

« Etait-il, au contraire, une simple commission d'arbitrage s'efforçant de réconcilier les employés municipaux et le chef de l'Administration communale ? Dans cette hypothèse, ses décisions ne pouvaient avoir qu'un effet en quelque sorte consultatif, le maire conservant la pleine liberté d'appliquer ensuite l'article 88 sous sa seule responsabilité.

« La Commission s'était prononcée pour la première solution et dans le rapport très documenté et très clair que nous fit notre collègue M. Lévy-Alphandéry, nous pouvons relever, à cet égard, la phrase suivante (rapport 4049 de la I^{re} législature) : « après avis conforme et motivé de la Commission ».

« Mais, dans la suite, notre rapporteur fut appelé à modifier, d'accord avec la Commission, cette formule, et son deuxième rapport (n° 4829 de la même législature) ne porte plus qu'« avis motivé ».

« L'article 88, dans son texte actuel, n'a pas seulement permis à l'autorité municipale d'user de mansuétude envers certains employés, il a aussi — et c'est incontestablement plus grave — autorisé certains maires à s'inscrire en quelque sorte en faux contre l'avis du conseil de discipline. Car il est arrivé que des fonctionnaires jugés exempts de tout

reproche, par le conseil de discipline, n'en ont pas moins été révoqués par des maires.

« Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours contre ces décisions, s'est refusé à les annuler du moment que des formalités légales de comparution devant le conseil de discipline avaient été remplies, le maire conservant, en vertu de l'article 88, la faculté de prononcer telle sanction qu'il estimait nécessaire.

« Il importait donc de revenir à l'intention formelle du législateur qui, en dehors des fonctionnaires régis quant à la discipline par un statut propre, avait entendu soumettre tous les employés communaux, titulaires et permanents, aux dispositions tutélaires de la loi du 12 Mars 1930. »

Notons encore que le projet Dormoy soumettait les communes de la Seine à un régime particulier pour les raisons que nous avons dites plus haut.

Observons également qu'il répondait aux vœux de la Fédération générale des services publics (4).

Le 25 Mars 1938 ce projet était voté par la Chambre sans discussion (5). A la séance du 18 Mars le projet avait été inscrit à l'ordre du jour à la condition qu'il n'y ait pas de débat. Aux termes de ce projet, l'article 88 de la loi du 5 Avril 1884, modifié par la loi du 29 Octobre 1919 et la loi du 12 Mars 1930, devenait donc dans son passage relatif à la discipline des agents communaux :

« Les employés et agents communaux nommés ou révocables par le maire, ainsi que ceux qui sont soumis à des règles spéciales de nomination ou de

(4) Op. cité.

(5) Débats parlementaires, Chambre, 1938, séance du 25 Mars (J.O. page 972).

révocation, à l'exclusion de ceux qui sont régis, quant à la discipline, par un statut propre établi par des dispositions législatives ou réglementaires spéciales, ne peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire que dans les conditions suivantes :

« Les peines disciplinaires comportant la suppression partielle ou totale du congé annuel, une réduction de traitement, un retard dans l'avancement, la rétrogradation, la suspension ou la révocation, ne peuvent être prononcées par l'autorité compétente qu'après avis motivé d'un conseil de discipline, le maire et l'intéressé entendus ou dûment appelés. Le personnel non exclusivement communal, mais permanent, bénéficiera de ces dispositions en ce qui concerne une réduction de traitement, la suspension ou la révocation.

« Ces peines seront divisées en deux parties : la première comprenant la suppression partielle ou totale du congé annuel, une réduction de traitement, un retard dans l'avancement ; la deuxième comprenant la rétrogradation, la suspension et la révocation.

« Lorsque le conseil de discipline se prononcera pour une peine incluse dans la première partie, l'autorité compétente ne pourra appliquer une peine incluse dans la deuxième.

« Toutefois, lorsque le conseil de discipline se prononcera pour un retard dans l'avancement, l'autorité compétente pourra appliquer la peine immédiatement supérieure.

« Il sera constitué, dans chaque département... »

Ainsi rédigé, le texte de l'article 88 porterait une grave atteinte à l'autorité du maire, voire même

à celle du préfet ou sous-préfet dans certains cas. En outre, il témoigne de la part de l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur, d'un abandon brusque et radical de ses traditions. Le Sénat n'a pas encore eu à se prononcer sur ce texte. Il est fort peu probable qu'il puisse donner son approbation au projet de loi Dormoy. Ce texte repose incomplètement et dangereusement le problème de la discipline des agents communaux. Préparé par la Commission paritaire centrale, il n'est, comme l'était la proposition de loi Métayer, que l'expression de la conception de la Fédération générale des services publics en la matière (6).

LE PROBLÈME DE LA DISCIPLINE DES AGENTS COMMUNAUX EN DROIT

Aucun document, émanant de la Commission paritaire centrale ou du Parlement, ne permet de dire que le problème de la discipline des agents communaux ait été ces dernières années posé dans son ensemble. Au contraire, on serait tenté de constater un certain souci de ne régler que des points de détail ; peut-être même le désir de minimiser la portée des réformes que l'on réclame. On peut voir là une tactique qui consisterait à « grignoter » peu à peu et sans que personne ne s'en aperçoive l'autorité municipale, en obtenant sans cesse des garanties de stabilité minimales et multiples. Cependant, il nous semble qu'il y ait le plus grand intérêt à poser dans toutes ses données ce problème de la dis-

(6) Voir sur ce point les rapports faits au Congrès de Bordeaux en 1938.

cipline des agents communaux et à savoir exactement la portée des réformes demandées.

Le problème de la discipline des fonctionnaires en général a été, jadis, étudié avec beaucoup de soin. On signalait alors la formation d'un droit disciplinaire très comparable au droit pénal (7). Tout récemment, en ce qui concerne le personnel des entreprises privées, MM. Legal et Brethe de la Gresaye ont montré combien ce droit évoluait rapidement et se perfectionnait. Partout on observe une tendance générale à proscrire peu à peu l'arbitraire de l'exercice du pouvoir disciplinaire et à régler précisément la détermination des fautes professionnelles et l'application des sanctions.

On a défini cette tendance d'un mot en disant que la discipline tendait à se « juridictionnaliser ».

Nous allons voir en quoi consiste la juridictionnalisation de la discipline et les conditions d'évolution de ce phénomène.

La juridictionnalisation commence très simplement par l'habitude d'appliquer toujours les mêmes sanctions aux mêmes fautes. Puis, on en vient à déterminer précisément les éléments et la nature des *sanctions* ; on les classe en un certain nombre de catégories : les sanctions morales, les sanctions pécuniaires et enfin les sanctions qui ont pour effet de rompre tout lien entre l'agent ou l'employé et l'établissement ou l'institution dont il dépend. Ce n'est que plus tard que l'on parvient de même à caractériser, à définir précisément les *fautes* elles-mêmes. Déjà à ce stade, on peut dire qu'il existe un droit disciplinaire, un droit que M. R. Bonnard appelle le droit commun coutumier en matière de discipline.

(7) Voir la bibliographie.

Enfin, né d'une habitude constante, puis d'une coutume respectée, le droit disciplinaire est consacré par des règlements ou par la loi elle-même. Les tribunaux en garantissent l'application correcte en recevant les recours en indemnité ou en annulation.

Mais le phénomène de la juridictionnalisation ne s'arrête pas à ce degré. Après la juridictionnalisation plus ou moins parfaite de la sanction, puis celle de la faute, on constate la juridictionnalisation de la *décision disciplinaire* elle-même. Le phénomène poursuit son évolution et se complique. La juridictionnalisation de la décision disciplinaire est caractérisée par l'obligation pour le détenteur du pouvoir disciplinaire de prendre préalablement à sa décision l'avis motivé d'un conseil de discipline. Le conseil de discipline est composé de représentants de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire et des « pairs » de la personne répréhensible. Ce conseil est investi de larges pouvoirs d'information, souvent il est admis à citer des témoins. Devant lui s'institue une procédure contradictoire au cours de laquelle l'intéressé à maintes occasions de se justifier s'il le peut. Enfin le conseil délibère en secret et motive l'avis qu'il formule.

Observons en passant que dans beaucoup d'entreprises privées ou d'administrations publiques, la juridictionnalisation, la discipline est parvenue à cet état de perfection. Il y a des conseils de discipline dans les ministères et les administrations de l'Etat, du département et de la commune. Il y a également des conseils de discipline dans nombre d'entreprises commerciales ou industrielles d'une certaine importance.

Enfin, la juridictionnalisation de la décision disciplinaire comporte une dernière phase d'évolution. Pourvoi de décision est donné aux conseils de

discipline. En lieu et place de l'autorité hiérarchique, le conseil de discipline prononce la sanction. A ce stade de son évolution, la juridictionnalisation comporte la séparation nette du pouvoir hiérarchique et du pouvoir disciplinaire (8).

L'autorité chargée d'assurer la bonne marche de l'administration ou de l'entreprise privée garde le pouvoir de diriger, de commander, d'organiser. Elle se départit du pouvoir de punir. S'il advient qu'un de ses collaborateurs et agents commette une faute, cette autorité le défère au conseil de discipline devenu véritable *tribunal*. L'ouverture de l'instance disciplinaire entraîne souvent la suspension immédiate et provisoire de l'agent.

Tel est, dans son évolution, ce phénomène de la juridictionnalisation de la discipline. Or toute évolution a un facteur d'évolution ; ce facteur a été ici le syndicalisme ou l'association des gens de même profession en vue de la défense de leurs intérêts professionnels et de l'organisation de la profession. Nous ne pouvons décrire le jeu de ce facteur. Cette description nous obligerait à des larges développements. Il nous faudrait montrer son action dans le passé (9) et son action actuelle.

*
**

Le problème de la discipline des agents communaux en droit n'est qu'un aspect particulier de ce phénomène de la juridictionnalisation de la dis-

(8) M. Hauriou, op. cité.

Brethe de la Gressaye et Legal, op. cité.

(9) V. Cours de M. Ollivier Martin à la Faculté de droit de Paris notamment sur la discipline dans les corporations d'ancien régime.

cipline. On ne peut en saisir tous les éléments et comprendre la portée des solutions proposées qu'à la condition de le traiter en fonction des considérations que nous venons de faire.

De plus, la juridictionnalisation de la discipline des agents communaux s'est produite, est poursuivie sous l'action du syndicalisme du personnel communal. Pour juger de la valeur des réformes réclamées et proposées, il faut donc au préalable apprécier exactement : 1° le degré de juridictionnalisation auquel est parvenue la discipline du personnel communal ; 2° la nature et la puissance du syndicalisme des agents communaux.

I. — *Degré de juridictionnalisation de la discipline des agents communaux.*

Le personnel communal a, de par la loi du 12 Mars 1930, des conseils de discipline (10). On pourrait croire, par conséquent, que la discipline en est arrivée à ce stade de la juridictionnalisation où le législateur peut conférer à ces conseils des attributions de juridiction. Cette mesure n'a pas été demandée encore, elle n'a jamais été proposée au Parlement. Nous avons vu qu'on réclamait seulement pour les conseils de discipline, des attributions plus modestes : pouvoir d'indiquer des catégories de sanctions obligatoires pour le maire. Les dirigeants des syndicats des agents communaux n'envisagent pas pour l'heure la juridictionnalisation totale de la décision disciplinaire et nous verrons bientôt qu'à notre avis, c'est sagesse. Les syndicats, dont l'avis prédomina constamment à la C.P.C. autour du projet

(10) Voir I^{re} partie, chapitre IV.

de loi Dormoy, entendaient seulement garantir les agents contre les possibilités laissées aux maires de ne pas suivre l'avis du conseil de discipline (11).

Mais à notre avis, même à cette revendication minimisée en apparence, il ne convenait pas de donner satisfaction, car la juridictionnalisation de la discipline des agents communaux, très avancée dans l'ensemble, manque encore de perfection dans le détail. Elle a, par contagion sociale de cas voisins (12), brûlé en quelque sorte les étapes. Si les sanctions sont à peu près nettement déterminées et classées, les fautes n'ont même pas encore été l'objet d'un commencement de définition et de classification. Or, il eût été redoutable de juridictionnaliser la décision disciplinaire avant que les sanctions ou les fautes ne l'aient été complètement elles-mêmes, et quoi qu'on ait dit, la formule préconisée par le projet Dormoy était une manière détournée d'aboutir à cette juridictionnalisation.

II. — *Le syndicalisme des agents communaux.*

Nous aurons beaucoup à dire à la fin de cet essai sur le syndicalisme des agents communaux tel qu'il nous paraît être à l'heure actuelle. Disons ici ce que devrait être ce syndicalisme pour permettre une heureuse évolution de la juridictionnalisation de la discipline. La première condition d'action des syndicats en faveur d'une juridictionnalisation est la conscience claire du phénomène dont les syndi-

(11) Voir 1^{re} partie, chapitre IV.

(12) Juridictionnalisation de la discipline dans la magistrature, le barreau, les groupements de médecins, etc... Cf. Brethe de la Gressaye et Legal, op. cité.

cats sont les promoteurs. Cette conscience claire n'est possible et évidente que lorsque le syndicat a déjà réalisé dans sa vie intérieure la discipline parfaite de ses membres. La seconde condition est la sélection des activités du syndicat. Groupement professionnel, le syndicat ne peut prétendre exercer une heureuse influence sur la juridictionnalisation de la discipline qu'à la condition de s'interdire toute action étrangère à sa raison d'être. Si le syndicat ne parvient pas à s'interdire une activité politique ou extra-professionnelle, il ne peut que perturber l'évolution du phénomène précité.

Ainsi se trouve posé en théorie le problème de la discipline des agents communaux.

* * *

En pratique, le problème actuel de la discipline des agents communaux se ramène à la nécessité de garantir les agents contre des punitions excessives. Nous avons dit que le maire n'était pas obligé de se conformer à l'avis du conseil de discipline. Il est donc des cas où l'agent se trouve totalement privé de la garantie que constitue pour lui l'intervention préalable de cet organisme.

Si on analyse les cas de ce genre, on constate le plus souvent que la volonté du maire d'aggraver la sanction résulte d'un ressentiment personnel contre l'agent. Les faits dont le conseil de discipline a eu à connaître sont insignifiants. Mais entre l'agent et le maire, pour des raisons souvent intimes, existe un désaccord, voire même une inimitié qui rend à peu près impossible leur collaboration dans le cadre étroit de l'administration communale. Il

faut absolument dans ces conditions que le maire et l'agent se séparent. Le maire s'efforce donc de consommer lui-même leur « divorce » en infligeant une peine disproportionnée. Comme il est quasi impossible de rechercher les torts de chacun, il est évident que bien souvent le conflit aboutit à une injustice grave à l'égard de l'agent.

Il importe que les pouvoirs publics et le législateur recherchent le moyen de remédier à de telles injustices. A notre sens, ce moyen pourrait être trouvé dans une adaptation particulière des règles de la compensation en cas de suppression d'emplois. On pourrait admettre que dans tous les cas où le maire désire infliger une peine plus grave que celle qu'aurait proposée le conseil de discipline, il devrait au préalable saisir le Conseil Municipal de ses intentions. On pourrait créer l'obligation pour le Conseil Municipal d'offrir à très brève échéance une compensation (indemnité, autre emploi ou pension anticipée) à l'agent. Si le Conseil refusait cette compensation, l'agent pourrait dans un délai assez court se pourvoir devant le Conseil de préfecture. Une procédure spéciale et rapide serait à envisager.

Ainsi seraient écartées les solutions de juridictionnalisation prématurée qui ont été proposées et des injustices souvent graves seraient fréquemment évitées dont l'effet démoralisateur est toujours redoutable.

CHAPITRE IV

LE PROBLÈME DES COMMISSIONS PARITAIRES

SECTION I

Le problème des Commissions paritaires départementales devant le Parlement

Le 8 mars 1928, M. Antonelli déposait sur le bureau de la Chambre des Députés une proposition de loi (1) tendant d'une part à donner une constitution légale aux commissions paritaires départementales, d'autre part à donner à ces commissions des attributions étendues.

L'article 2 de cette proposition Antonelli disposait :

« La Commission a pour objet :

« 1° D'étudier toutes les questions intéressant les traitements du personnel communal et notamment d'établir un barème des traitements minima applicables dans les diverses communes du département ;

« 2° De prendre, en accord avec le préfet, toutes mesures pour faciliter le recrutement du personnel et s'efforcer de trouver des emplois aux em-

(1) Proposition Antonelli, 8 mars 1928, Doc. Parlem. n° 5793.

ployés communaux qui auraient été licenciés, soit par suppression d'emploi, soit pour faute professionnelle légère, soit par suite de désaccord avec l'autorité municipale..»

M. Antonelli préconisait en outre l'obligation pour l'autorité municipale de se conformer aux avis des dites commissions dans tous les cas où ces avis auraient été donnés à la majorité des deux tiers :

« Les Commissions paritaires départementales se réunissent au moins quatre fois par an. Les décisions prises à la majorité de deux tiers par ces Commissions relatives aux salaires applicables dans le département sont appliquées obligatoirement par les municipalités à qui elles sont notifiées par les soins des préfets.

« Pour les décisions prises à la majorité simple, les préfets les communiqueront aux municipalités, qui devront les inscrire à l'ordre du jour de la plus prochaine séance du Conseil municipal. »

La question des Commissions paritaires et de l'extension de leurs attributions était ainsi posée devant le Parlement.

Sous la XIV^e législature, M. Antonelli reprenait sa proposition le 21 juin 1929 (2). En 1933, M. Antonelli n'étant plus député, sa proposition fut reprise par M. Février (3). La Commission d'administration de la Chambre, sur renvoi, examina la proposition Février et chargea M. Trémintin de rapporter son avis (4). M. Trémintin fit deux rapports : l'un en 1933 ; l'autre (5) en 1936 à la suite d'un nou-

(2) Doc. Parl. Ch. 1929, n° 1848.

(3) Doc. Parl. Ch. 1933, n° 1371.

(4) Doc. Parl. Ch. 1933, n° 2548.

(5) Doc. Parl. Ch. 1936, n° 814.

vel examen de la proposition Février par la Commission d'administration, qui dès le début de la nouvelle législature avait, sur la demande de la C.P.C., repris cette proposition.

M. Trémintin dans ses rapports (6) supprimait le privilège de représentation que M. Février accordait aux seuls syndicats à l'exclusion des associations d'agents communaux. Il restreignait quelque peu les attributions des Commissions paritaires et surtout il soumettait les décisions de ces commissions à l'arbitrage du Conseil d'Etat au contentieux.

Nous croyons utile de citer l'analyse que fait M. Trémintin de la proposition Février et des questions qu'elle pose :

« Nous souscrivons, disait-il au nom de la Commission d'administration, à l'initiative de M. André Février, mais nous sommes bien obligés de constater que dans le cadre actuel de notre législation, il sera assez difficile de lui donner une portée pratique et générale.

« Il nous semble, en effet, que le point de départ de la réforme envisagée par l'auteur de la proposition, devrait être de donner d'abord aux dépenses concernant les traitements et salaires du personnel municipal un caractère obligatoire pour les budgets municipaux.

« Néanmoins, avant le vote de cette proposition que nous appelons de nos vœux, n'y a-t-il rien à faire ?

« A cet égard, il nous semble indispensable d'apporter une distinction dans l'examen de la proposition de M. André Février.

(6) Les rapports de M. Trémintin de 1933 et 1936 sont absolument semblables.

« Nous estimons d'abord qu'on ne saurait confondre le rôle essentiel des commissions paritaires qui est d'étudier les questions de traitements, avec celui, plus accessoire, à elles échu, de bureau de placement.

« Sur ce dernier point, nous pensons qu'on ne saurait les charger de trouver des emplois au personnel communal qui aurait été licencié pour une cause quelconque.

« Tout ce qu'on peut et doit demander à une commission paritaire, c'est de garder le contact avec l'Administration départementale, d'une part, et les autorités locales, d'autre part, mais sans influencer directement sur le libre choix municipal.

« Mais une autre question essentielle nous paraît posée par la proposition de M. André Février et de ses collègues.

« C'est celle des rapports du syndicalisme et de l'autorité municipale.

« Partisan d'une collaboration étroite, non seulement des individus avec les divers pouvoirs constitués, mais même surtout des organismes de représentation professionnelle, nous sommes loin d'écarter l'idée formée par la proposition, mais nous estimons qu'elle ne saurait être acceptée dans les termes du texte de la proposition de loi car une analyse de ce texte nous a permis de constater que ses conséquences allaient peut-être au delà du but poursuivi par les auteurs de la proposition.

« A ce point de vue, l'article 3 nous paraît tout à fait symptomatique. Si les décisions prises à la majorité des deux tiers sont, de plein droit, obligatoires pour les municipalités, il est manifeste que, désormais, l'autorité réelle passera, du conseil mu-

nicipal élu au suffrage universel et représentant à ce titre les opinions et les intérêts de l'ensemble de la population communale, à un organisme syndical et corporatif.

« Pareille décision donnerait lieu à une regrettable confusion de pouvoirs.

« Le syndicalisme professionnel a, en effet, pour rôle de rapprocher employés et salariés et de défendre des intérêts très respectables, mais d'ordre privé. Il ne saurait donc empiéter sur l'autorité légalement constituée sous peine de l'absorber ou, tout au moins, de la dominer.

« Si donc les décisions des commissions paritaires étaient obligatoirement appliquées — et cela quelle que soit la proportion des voix favorables à ces décisions — ne serait-ce pas l'assujettissement de l'autorité publique à un pouvoir oligarchique ?

« Nous estimons, au contraire, que la commission paritaire a un autre rôle également efficace à remplir, c'est celui d'initiative et même, dans une certaine mesure, d'arbitrage entre le personnel des emplois municipaux et l'autorité communale.

« Nous ne méconnaissions pas que, malgré tous les rapprochements désirables, un conflit peut persister.

« C'est alors que doit et peut, à notre avis, intervenir, même dans le cadre de notre législation actuelle, une décision rendue par le Conseil d'Etat.

« Les attributions de ce haut personnel administratif nous paraissent, en effet, de nature à créer l'unité de jurisprudence et à s'imposer à la fois aux municipalités et aux organismes professionnels qu'aura vainement essayé de rapprocher la commission paritaire. »

La commission d'administration n'était donc pas disposée à émettre un avis favorable sur la proposition Février. Il lui avait semblé que cette proposition conférait aux Commissions paritaires départementales des attributions et des pouvoirs exagérés.

Mais la Commission paritaire centrale, présidée par le sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, chargeait un de ses membres, maire de grande ville et parlementaire, d'entrer en relations avec M. Trémintin, en vue de lui faire modifier son rapport et notamment de lui faire substituer à l'arbitrage du Conseil d'Etat celui de la Commission paritaire centrale. M. Trémintin fit, à la suite de cette intervention, un troisième rapport (7) dans lequel il disait : « Aujourd'hui le Gouvernement, obéissant aux mêmes préoccupations que celles qui avaient guidé l'auteur et le rapporteur de la proposition de loi, a constitué une Commission extra-parlementaire composée de maires et de représentants du personnel communal et chargée de préparer les dispositions législatives susceptibles d'être promptement votées par le Parlement. Saisi des travaux de cette Commission, nous avons, après échange de vues, décidé d'adopter le texte qui nous était soumis. »

La Commission d'administration de la Chambre cédait donc aux instances de la C.P.C. Elle adoptait le texte suivant :

« Article premier :

« Il est constitué par les soins des préfets, dans chaque département, une commission paritaire comprenant en nombre égal des maires et des em-

(7) Doc. Parl. Ch. Députés 1936, n° 826.

ployés ou ouvriers communaux désignés à l'élection par leurs collègues.

« Un décret d'administration publique déterminera les conditions d'élection par catégories de personnel et de communes.

« Article deux :

« La Commission a pour objet :

« 1° D'étudier toutes les questions intéressant les traitements du personnel communal ;

« 2° D'établir un barème de traitements minima applicables dans les diverses communes du département ;

« 3° De prendre, en accord avec le préfet, toutes mesures pour faciliter le recrutement du personnel et aplanir les dissentiments qui pourraient surgir entre les municipalités et leurs employés.

« Article trois :

« Les commissions paritaires départementales se réunissent au moins quatre fois par an.

« Les décisions relatives aux salaires applicables dans les départements sont communiquées par les soins du préfet aux municipalités qui devront les inscrire à l'ordre du jour de la plus prochaine séance du conseil municipal.

« Au cas où, après une mise en demeure du préfet, le conseil municipal refuserait de délibérer ou d'appliquer le barème proposé, une commission centrale paritaire instituée au Ministère de l'Intérieur, saisie par le préfet, par le président de la commission paritaire ou par le maire intéressé, aura pour mission d'arbitrer le conflit en fixant l'échelle

des salaires et traitements applicables dans la commune en question.

« Sa décision sera obligatoire pour la commune et la dépense correspondante aura le caractère d'une dépense obligatoire,

« Article quatre :

« Toutes les décisions de la commission centrale paritaire peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

« Ce recours n'est pas suspensif. »

Le 11 Août 1936, la Chambre votait sans discussion le texte et le transmettait au Sénat (8). Le Sénat renvoyait la proposition Février, modifiée et votée par la Chambre, à sa Commission d'administration pour examen. M. Coucoureux était chargé de rapporter l'avis de la Commission d'administration (9). Le Sénat ne discuta pas sur le rapport Coucoureux, il ne fut plus question de la proposition Février. Mais, d'autre part, le 29 Janvier 1937, M. Gros déposait une proposition de loi sur le bureau du Sénat et reprenait les dispositions du texte Février (10). M. Gros pressait le Parlement de résoudre rapidement la question des traitements du personnel communal et d'étendre les attributions des commissions paritaires. A l'appui de sa proposition, il citait l'avis autorisé de M. Marchandeau qui, comme président de l'Association générale des maires de

(8) Débats parlementaires, Ch., séance 11 Août 1936, J.O. p. 1202.

(9) Débats parl. Sénat, séance du 13 Août 1936, J.O. page 1247.

Rapport Coucoureux, Doc. Parl. Sénat 1938, n° 191.

(10) Doc. Parl. Sénat 1937, n° 19.

France, s'est, au Congrès de 1936, nettement prononcé en faveur des Commissions paritaires départementales à pouvoirs étendus.

La proposition de M. Gros était renvoyée pour examen à la Commission d'administration. M. Coucoureux (11) fut encore chargé de rapporter. Avec la plus grande fermeté, il replaçait sur le plan juridique une question qui, depuis la proposition Février, avait été portée sur un tout autre plan.

« Sur le principe même des « Commissions paritaires » que l'on vous demande d'instituer, il est nécessaire de dissiper toute équivoque. Ce n'est pas par une extension de la législation ouvrière que l'on peut en justifier l'adoption. Les fonctionnaires ne sont pas vis-à-vis des communes qui les emploient dans une situation contractuelle ; il ne s'agit donc pas de leur étendre les règles applicables au contrat de travail. D'ailleurs, à mesure que la réglementation du travail devient plus abondante, ce ne sont pas les fonctionnaires qui doivent se rapprocher des ouvriers, mais les ouvriers qui deviennent des fonctionnaires en tant qu'ils échappent, par l'effet des règlements obligatoires, aux lois du contrat. Il n'en est pas moins utile de rappeler que les fonctions publiques sont, avant tout, le moyen de gestion des services publics. Sans doute, comme l'écrivait le jurisconsulte allemand Ihering (*Zweck im Recht*), toute volonté qui passe à l'exécution est « obligée d'accepter des concours », de subir par suite la réciprocité du « donnant-donnant », et la loi du titre onéreux. Si, obligée comme les autres à ce commerce juridique, la puissance publique est

(11) Rapport Coucoureux, Sénat, Docum. Parl. 1938, n° 174.

tenue de rétribuer le service rendu, elle n'en est pas pour cela dépouillée de ses droits. Il peut y avoir discussion entre elle et ses agents, mais ce n'est pas sur un pied d'égalité, la personne publique continuera toujours pour la réalisation de ses fins à jouir de prérogatives exorbitantes du droit commun. Ce n'est que sous ces réserves qu'il peut être question de « Commissions paritaires » entre les communes et leurs agents.

« Les conditions de recrutement, d'attributions resteront en dehors de leurs discussions. Le droit de nomination du maire ou du conseil municipal sera ce qu'il est actuellement et de même les questions de discipline demeureront régies par la loi du 12 Mars 1930. »

M. Coucoureux concluait en conséquence à la création de plusieurs Commissions paritaires par département, correspondant aux communes de diverses importance. Ces commissions s'occuperaient exclusivement des questions de traitement et ne donneraient que des avis facultatifs jusqu'au vote de la réforme des finances locales. Par la suite, le Préfet ou le Ministre de l'Intérieur seraient arbitres des décisions des Commissions paritaires, sauf recours devant le Conseil d'Etat et ces décisions pourraient ainsi devenir exécutoires par l'intermédiaire de l'autorité supérieure.

La Commission paritaire centrale et la détermination de sa compétence étaient admises par la Commission d'administration du Sénat. Cette C.P.C. donnerait des avis sur les projets de lois et de règlement et se prononcerait sur tout sujet dont elle serait saisie par le Ministre de l'Intérieur (12).

(12) Voir rapports de la Fédération des Services publics au Congrès de Bordeaux 1938.

Cette disposition en faveur de la Commission paritaire centrale ne figurait pas dans le rapport que fit M. Coucoureux sur la proposition Février. Elle fut ajoutée à la suite d'une intervention des services publics auprès de la Commission d'administration du Sénat. Cet organisme avait en effet énergiquement protesté contre le premier rapport de M. Coucoureux.

SECTION II

Le problème des Commissions Paritaires Départementales en droit

Dans la première partie de notre étude, nous n'avons fait que signaler l'existence des Commissions paritaires départementales, nous réservant d'aborder ici le problème que pose cette institution. Disons sans détour que ce problème est le plus grave qui s'impose à l'heure actuelle à l'attention des pouvoirs publics en ce qui concerne le personnel communal ; et que de la solution qui lui sera donnée dépend, dans une très large part, l'avenir de l'organisation administrative française. A propos des Commissions paritaires départementales se réglera la question de la collaboration des syndicats de fonctionnaires au fonctionnement des services publics. Souvent déjà cette question a été étudiée en ce qui concerne le personnel de l'Etat (13), mais elle n'a

(13) G. Mer : « Le syndicalisme des fonctionnaires au service de l'Etat », 1933.

A. Hauriou : « Le syndicalisme des fonctionnaires » (recueil de conférence de la Faculté de Toulouse, Sirey 1932).

pas été résolue. Tandis qu'en ce qui concerne le personnel des communes, elle a reçu dans les faits un commencement de solution.

Presque toutes les circulaires du Ministère de l'Intérieur relatives aux Commissions paritaires centrales font allusion à une intervention de groupements d'agents communaux (14). Ainsi, les groupements, syndicats ou associations, ont été admis à influencer les ordres de service du Ministre. Il est même un cas où la Fédération Générale des Services Publics a fait rapporter un ordre de ce genre (15). Puis, le Gouvernement a marqué sa préférence pour les syndicats (16), leur accordant en raison de leur importance numérique le droit de désigner, seuls, les membres des Commissions paritaires départementales et excluant de ce droit les associations de fonctionnaires du type 1901 (16). En cela le Gouvernement allait plus loin qu'il n'avait été par la fameuse circulaire du Président Herriot. Celle-ci disait : « Les dispositions de la note du 17 Juillet 1920, interdisant les relations avec les groupements professionnels à forme syndicale, sont rapportées. Désormais, des relations officielles sont entretenues avec tous les groupements professionnels quel que

(14) Voir circulaire (Intérieur) du 24 Février 1920, rappelant l'intervention de la Fédération des secrétaires de mairie, instituteurs. Celle du 12 Nov. 1924, rappelant l'intervention de la Fédération Générale des Services Publics.

(15) Comparer les circulaires du 8 Septembre 1927 et celle du 25 Janvier, 1928.

(16) Circulaire (Intérieur) du 23 Avril 1937.

soit le régime dans lequel ces groupements sont constitués », tandis qu'en 1937, le Gouvernement appelait les Syndicats de fonctionnaires communaux à collaborer au fonctionnement d'un organisme officiel sinon reconnu par la loi. S'il advenait donc que les Commissions paritaires départementales fussent l'objet d'un texte législatif dans l'état actuel de leur composition, le législateur se trouverait certainement dans l'obligation de proclamer la légalité des syndicats de fonctionnaires en général. Les Commissions paritaires départementales reposent donc nettement la question de savoir si les Syndicats de fonctionnaires doivent être admis par la loi ou non (17).

Ces Commissions posent en outre le problème de la collaboration des Syndicats à l'administration. En effet, si le pouvoir de décision exécutoire leur était conféré par la loi, comme le préconisaient certaines propositions de lois que nous avons indiquées plus haut, les syndicats se trouveraient du fait même en mesure d'imposer indirectement leurs conceptions administratives aux autorités municipales ; ils seraient en quelque sorte incorporés dans l'organisation administrative.

Le problème des Commissions paritaires départementales mérite donc d'être examiné avec la plus grande attention.

*
**

Si on se reporte à la circulaire du 12 Novembre 1924, on constate que déjà, à cette époque, ce pro-

(17) Voir sur cette question les derniers travaux de M. Rolland dans la Revue de droit public 1922-1923 et ceux de M. Roger Bonnard.

blème est extrêmement complexe. Il ne s'agit pas seulement de savoir s'il doit y avoir des Commissions paritaires départementales, mais encore il convient de dire comment seront composées ces Commissions puis de déterminer leurs attributions. Existence, composition, attributions, constituent à vrai dire trois problèmes distincts.

I. — *Existence des Commissions paritaires départementales.* — Les Commissions paritaires départementales doivent leur existence aux syndicats de fonctionnaires communaux. Ces syndicats ont, à l'heure actuelle, trop de force et ils sont trop attachés à l'existence de cette institution pour que l'on envisage même la question de savoir si elle peut exister ou non. Cette question ne se pose pas de nos jours. Les Commissions paritaires départementales sont, et rien ne permet de dire qu'elles puissent ne plus être. A notre sens, il n'est aucune force dans l'Etat moderne qui les puisse supprimer.

Mais, à propos de leur existence, on peut se demander : 1° si elles doivent exister en permanence ou seulement par intermittence ; 2° si cette existence doit être consacrée par la loi ou non.

Réunies en permanence, les Commissions paritaires départementales seraient ou bien extrêmement dangereuses, et de nature à compromettre l'ordre public, ou bien elles deviendraient très rapidement totalement inutiles. Elles susciteraient des conflits d'une extrême gravité entre les maires et leur personnel en perpétuelle discussion, ou bien elles seraient dans l'impossibilité de dégager un avis des débats interminables auxquels elles se livreraient. Elles ne peuvent donc être constituées que de temps à autre, selon le régime des sessions en matière d'assemblées.

Par contre, il n'est pas aussi aisé de dire si le législateur doit les reconnaître. Supposons d'abord qu'elles n'aient pour toute attribution qu'à formuler des avis facultatifs sur les barèmes de traitements. Dans ce cas, on pourrait dire que le législateur devrait les admettre à condition, toutefois, que leur composition n'impliquât pas une consécration du droit syndical des fonctionnaires. Cependant, à notre avis, même à ces deux conditions de composition et d'attributions, les Commissions paritaires départementales ne devraient pas être l'objet d'une loi. En effet, il faut observer qu'elles sont organismes de conciliation et d'information. A ce titre, elles ne doivent exister que si le Gouvernement ou le préfet le juge nécessaire. Il faut en outre remarquer que leurs attributions étant de concilier le point de vue de l'autorité municipale et celui des agents communaux, sur un élément de la situation de ces agents, on ne voit pas pourquoi cet élément particulier serait réglé par l'intermédiaire d'un organisme légal alors que tous les autres éléments de leur situation sont réglés par un statut réglementaire. Il y aurait, nous semble-t-il, insuffisance de motifs à l'intervention du législateur.

Si on imagine que les Commissions paritaires départementales aient des attributions plus étendues, leur consécration par la loi entraînerait une transformation profonde de l'organisation municipale. Dotée de pouvoirs de décision, elles deviendraient auprès des Conseils municipaux et des maires un troisième organe d'administration.

II. — *Composition.* — Par leur nom même, les Commissions paritaires départementales doivent être composées d'autant de maires que d'agents ;

mais la désignation de représentants des uns et des autres peut varier. On peut concevoir la désignation à l'élection à l'instar de ce qui existe pour les conseils de discipline ; on peut aussi adopter la désignation par le groupement syndical.

L'élection a des inconvénients d'ordre pratique. Il est difficile de déterminer et de réunir le collège électoral. La désignation par le Syndicat a l'inconvénient d'ordre juridique que nous avons indiqué plus haut. Elle confère aux groupements professionnels syndicaux une existence juridique que la loi n'admet pas encore. Mais ce dernier procédé correspond à une tendance très forte dans la réalité présente et il a en outre l'avantage de préparer les syndicats à un rôle social et administratif qu'il sera un jour appelé à remplir. En outre, il est admissible en droit tant que les Commissions paritaires n'auront pas été l'objet d'une loi. Il convient seulement de proscrire la formule adoptée ces années dernières, qui conférerait un privilège à l'importance numérique. Cette formule constitue une violation de la liberté syndicale par ce qu'elle comporte d'exclusif à l'égard des groupements les moins nombreux.

III. — *Les attributions des Commissions paritaires départementales.* — Initialement, les Commissions paritaires départementales étaient chargées de donner des avis sur les traitements du personnel ; subsidiairement, elles s'occupaient du placement des agents privés de leur emploi pour une cause quelconque (18). La Fédération générale des Services Publics, par l'intermédiaire de la Commission Paritaire Centrale et par celui des auteurs de

(18) Circulaire (Intérieur) du 12 Novembre 1924.

propositions de lois que nous avons cités, a demandé que ces Commissions aient un pouvoir de décision. Alors se posait la question du recours contre ces décisions que nous avons relatées, en parlant des travaux parlementaires. Nous avons vu comment M. Coucoureux rappela au Parlement l'existence d'un droit public français incompatible avec une telle extension des attributions des Commissions paritaires départementales. A notre avis, la thèse de la Fédération Générale des Services Publics n'est pas soutenable dans l'état actuel du droit public. Mais nous ne voyons aucune raison de ne pas transformer ce droit dans l'avenir. Par contre, nous voyons l'impossibilité de le modifier actuellement en raison même des dispositions d'esprit et de l'insuffisance de discipline des syndicats d'agents communaux.

Il sera possible, il sera nécessaire, de transformer le droit public français et d'envisager la collaboration des Syndicats de fonctionnaires communaux à l'administration municipale lorsque les syndicats auront acquis droit de cité, si l'on peut dire, en témoignant de leur capacité à créer une conscience professionnelle. Et lorsqu'ils auront rompu tout lien avec un parti politique dont les doctrines sont en contradiction irréductible avec les principes du droit français; lorsqu'ils auront établi leur propre doctrine professionnelle. Alors existera entre les organes administratifs et les usagers des services publics un corps de fonctionnaires fortement disciplinés dont l'action auprès des pouvoirs publics sera des plus féconds.

Pour la première fois, nous abordions le problème des Commissions paritaires départementales, dont nous avons dit toute l'importance. Nous ne prétendions pas exposer définitivement ce problème dans le cadre restreint de notre essai. Il soulève bien d'autres questions que celles que nous avons présentées, notamment celle de la Présidence de la Commission paritaire et du rôle de l'autorité de tutelle, celle de la circonscription territoriale des Commissions paritaires, celle encore de la particularité des communes de la Seine et de la région parisienne.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Sous l'action pondérée et réfléchie du Conseil d'Etat, un droit s'établissait en faveur des agents municipaux, qui tendait à leur donner des garanties de stabilité sans porter atteinte à l'autorité municipale. De ce droit, nous avons essayé de dégager les éléments principaux dans notre première partie.

Or, on a voulu que ce droit admît en faveur des agents communaux des garanties de stabilité plus considérables que celles que leur conférerait l'obligation, pour les maires, de respecter des formes déterminées dans l'exercice de leur pouvoir hiérarchique et disciplinaire. On a demandé que les agents, par l'intermédiaire des conseils de discipline « juridictionnalisés » et celui des Commissions paritaires « légales », pussent décider de leur situation. Nous avons vu que le Parlement fut saisi de propositions de lois en ce sens. Cette thèse a été celle du syndicalisme.

De 1936 à 1938, le Gouvernement offrit à ses partisans l'occasion de la faire triompher. Ils n'y parvinrent pas, mais leur tentative permit d'apprécier et de comparer des forces qui, en s'opposant ou se composant, ne laisseront pas d'exercer une influence considérable sur l'évolution du droit.

Ces forces sont représentées par l'autorité municipale proprement dite, par l'autorité de tutelle et par les Syndicats d'agents municipaux.

L'autorité municipale représente la force traditionnelle. Depuis 1884, voire même depuis l'Em-

pire, la constitution municipale de la France suppose l'intervention constante et efficace de cette force. Elle est admise et consacrée par la loi. Sans doute est-il vrai d'observer que la loi s'est efforcée de la contenir et d'éviter qu'elle ne s'exerçât à l'encontre des intérêts bien compris du personnel communal (1). Cependant, le législateur s'est attaché à ne jamais la compromettre et la jurisprudence à en démontrer sans cesse l'utilité.

Or, tant au sein de la Commission paritaire centrale qu'au cours des travaux parlementaires récents, nous avons pu constater qu'elle avait perdu beaucoup de sa puissance, ceci pour des raisons que nous voudrions indiquer brièvement.

On a pu reprocher aux municipalités de France d'avoir transformé les fonctions administratives dont elles sont investies en fonctions politiques. Chacun pourrait citer en exemple le cas de municipalités qui, par souci de satisfaire une clientèle électorale, multiplèrent à l'excès le nombre de leurs agents d'exécution ; et puis se refusèrent à donner à chaque agent le traitement nécessaire. Après avoir procédé à toutes les nominations sollicitées de leurs partisans politiques, ces municipalités préféraient affecter les deniers communaux à des travaux édificiaux d'une plus grande portée « électorale ». Par ailleurs, on se rappelle que nous avons noté l'attitude de certains maires parlementaires dans l'étude que nous avons abordée. Cette attitude a été souvent attribuée au désir des maires de ne pas encourir devant leurs électeurs la responsabilité d'un accroissement de dépenses et d'une indiscipline générale des agents communaux. On leur a prêté le désir de pou-

(1) Loi du 23 Octobre 1919 et 12 Mars 1930.

voir dire à leurs commettants : « Je ne pouvais rien, la Commission paritaire ou le Conseil de discipline en ont ainsi décidé ». Au cours de l'enquête que nous nous sommes efforcés de mener en toute impartialité auprès des différentes personnes mêlées à l'activité juridique ou syndicale de ces deux dernières années, nous avons entendu fréquemment formuler cette grave accusation contre l'autorité municipale. Or ce double reproche de fuir les responsabilités et de sacrifier à des préoccupations d'ordre politique, s'il est fondé, explique assez que cette autorité n'ait manifesté que peu de force.

Quant à l'autorité de tutelle, elle s'abstient d'agir auprès des municipalités. L'autorité de tutelle administrative ne s'efforce pas de contrôler et de sanctionner le respect des attributions. Elle laisse aux municipalités et aux conseils municipaux une liberté absolue ; ne peut-on pas dire même que, dans certains cas, elle encourage les tendances politiques de l'administration locale ?

En ce qui concerne l'activité syndicale du personnel des communes, l'autorité supérieure adopte une conduite semblable : le sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur invitait les maires et le personnel à « examiner les revendications » de ce dernier ; non à concilier les aspirations des maires avec celles du personnel. Tel était du moins l'esprit dans lequel fut réunie la Commission paritaire centrale. L'autorité de tutelle, avec raison, estimait dangereux de s'opposer à la force syndicale des agents communaux. Mais ne pourrait-elle la diriger utilement ? Ne pourrait-elle pas aider à l'émancipation politique des syndicats d'agents communaux affiliés à la C.G.T. ? Cette émancipation, les dirigeants actuels des syndicats la souhaite. Ils ont acquis la conviction que le parti communiste nuisait grandement à l'organi-

sation de la profession qu'ils poursuivent. En 1920, le parti communiste décidait d'utiliser les syndicats à sa propagande. A l'heure actuelle, ces syndicats se montrent las de servir ses fins politiques. N'appartient-il pas à l'autorité supérieure de seconder leur effort d'indépendance ?

Ne conviendrait-il pas également que l'autorité de tutelle s'attachât à faciliter la recherche de la qualité professionnelle dans les syndicats d'agents en donnant des directives pour l'exercice de la fonction publique et en favorisant le groupement qui aurait obtenu le meilleur accomplissement de cette fonction de ses adhérents ? L'autorité supérieure ne néglige-t-elle pas de guider le jeu d'une force dont elle a su reconnaître toute la valeur en fait ?

Une seule force prévalut donc au cours de ces deux dernières années ; une force nouvelle, brutale encore, et impatiente des contraintes sociales et juridiques. Celle des syndicats d'agents communaux.

Nous avons eu l'occasion à maintes reprises de constater l'existence et l'action de cette force. La Fédération générale des services publics était seule représentée au sein de la Commission paritaire centrale, elle travailla à l'élaboration du statut général dont nous avons parlé ; elle pressa le législateur de voter les propositions et projets de loi Rucart, Dormoy et Février.

Il est difficile de ne pas juger sévèrement cette force. Elle repose tout entière sur l'importance numérique des groupements syndicaux, et nullement pour l'heure sur la valeur professionnelle des membres de ces groupements. Elle intervient dans un seul sens, celui des revendications incessantes et violentes de droits souvent contestables. Elle s'exerce selon des méthodes de combat et de pression plus révolutionnaires qu'organisatrices. Enfin, elle tend

à obtenir des résultats strictement matériels et immédiats.

Les syndicats se sont efforcés d'être nombreux, et pour ce faire, ils ont dressé une liste perpétuellement ouverte des droits à faire reconnaître du législateur et des pouvoirs publics. Cette liste est dressée en fonction des réactions psychologiques des intéressés et jamais en fonction de l'opportunité ou de la légitimité des revendications. Les méthodes de recrutement des syndicats participent encore à l'heure actuelle beaucoup plus des usages publicitaires que des normes du droit.

Comme le vendeur, le syndicat s'efforce de faire naître un désir dans sa clientèle et puis de démontrer que, seul, il est en mesure de satisfaire ce désir. Ainsi, les syndicats ont très rapidement acquis la force du nombre, force considérable dans un régime de droit démocratique.

Les syndicats imposent des contraintes énergiques à leurs adhérents, mais dans le seul but d'assurer la victoire dans la lutte engagée. Jamais encore, les syndicats n'ont exercé leur pouvoir en vue de la création d'une conscience professionnelle rigoureuse. Ils commandent et se font obéir ; les devoirs qu'ils imposent sont ceux du soldat des armées en marche et au combat.

Enfin, les syndicats affiliés à la C.G.T. recourent à des procédés dont le choix répond souvent à des préoccupations politiques plus qu'à un souci d'ordre strictement professionnel. De cette ingérence de la politique procède la volonté des syndicats d'intervenir constamment dans le travail législatif et aussi celle d'agir sur les pouvoirs publics, par des moyens violents.

Les rapports de la Fédération générale des ser-

vices publics faits au Congrès de Bordeaux en 1938 apportent les justifications de ces observations.

A notre sens, le juriste doit voir dans les syndicats d'agents communaux un phénomène social en évolution. Dans une des conférences faites à la Faculté de Toulouse sur le syndicalisme moderne, M. Chabrier disait (2) : « le fait syndical doit être étudié dans son dynamisme. On ne peut se contenter d'y chercher des rapports juridiques et déterminés une fois pour toutes, figés dans les textes réglementant l'association professionnelle... ; on doit plutôt y voir un mouvement, c'est-à-dire un ensemble d'activités et d'idées en marche ; un développement progressif des tendances ». Il est possible d'espérer que cette force en évolution parviendra quelque jour à se discipliner, qu'à un désir excessif de conquête se substituera un désir d'organisation, qu'à la volonté de renverser l'édifice juridique, cause de contraintes et de réserves, se substituera le soin d'ajouter à cet édifice. Il importe de fonder des espoirs très larges sur la force syndicale des agents communaux. La concentration auprès de quelques grandes villes du plus grand nombre de ces agents aidera en effet à la transformation rapide de la discipline syndicale. Cependant, ces espoirs doivent être fondés sur un avenir encore lointain.

Ces années dernières, le syndicalisme des agents communaux s'est montré insuffisant. Les syndicats, tout au moins ceux qui étaient représentés à la Commission paritaire centrale, n'ont pu se départir de leur impatience et de leur violence extrêmes.

(2). Le syndicalisme moderne (recueil de conférences faites à la Faculté de Toulouse sous la direction de M. César Bru, Sirey 1932).

Invités à construire, ils ont failli accomplir une œuvre de destruction dont ils ne paraissaient pas voir tout le danger. Cette œuvre a échoué, non sous l'action des autres forces que nous venons de juger, mais par le fait de ses auteurs mêmes. Pas plus qu'ils n'étaient prêts à construire ils n'étaient prêts à détruire, se refusant à admettre les fins et les moyens du parti communiste, et empêchés par ce parti de se donner une doctrine ferme, les syndicats hésitent et cherchent leur voie.

Nous gardons, en ce qui nous concerne, la conviction qu'ils édifieront cette doctrine en dehors des conceptions marxistes ; à la condition toutefois qu'ils trouvent dans l'autorité municipale une grande compréhension et dans l'autorité supérieure, une aide efficace (3).

Vu : *Le Doyen,*
RIPERT.

Vu : *Le Président,*
ROLLAND.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

(3) Si nous n'avons pas parlé au cours de cet essai des autres groupements professionnels d'agents communaux constitués sous le régime de la loi de 1901, c'est qu'à notre sens ils ne soulèvent pas les problèmes que nous avons étudiés.

BIBLIOGRAPHIE

- ALIBERT. — Le contrôle juridictionnel de l'administration par le moyen du recours pour excès de pouvoirs (Payot).
- DUBARRY et BONFILS. — Le secrétaire de mairie (Guide pratique des secrétaires de mairie).
- R. BONNARD. — Précis de droit administratif (Sirey 1935.)
— De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics (Thèse Bordeaux 1902).
- BRETHER DE LA GRESSAYE et LEGAL. — Le pouvoir disciplinaire dans les entreprises privées (Sirey 1937).
- DELAROUÉ. — Les employés de mairie (Thèse Paris 1911).
- L. DROUILLÉ. — Le Pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires (Thèse).
- GIBERT. — La discipline des fonctionnaires publics (Thèse 1932).
- HANRIOT DE PANSEY. — Le Pouvoir municipal (Paris 1840).
- M. HAURIOT. — Traité de droit administratif (12^e édition).
— La jurisprudence administrative de 1889 à 1929 (3 volumes).
- FONT REAULX, DURNERIN et J. MARIZIS. — Les Conseils de préfecture, organisation et compétence, Tome I (Sirey 1937).
- GIROLAMI, HERSANT et GODENBERG. — Les Pouvoirs du Maire.
- HEILBRONNER. — Le recours pour excès de pouvoirs des fonctionnaires portant atteinte à leur situation (Thèse Bordeaux 1927).
- G. JÈZE. — Cours sur les fonctionnaires 1928-1929.
— Les principes du droit administratif, 1930, Tome II.
- LASAIGUES. — Les emplois municipaux (Thèse Toulouse 1921).
- MAC GRATH. — La compétence des Conseils de Préfecture en matière de fonctionnaires (Thèse Caen 1936).

- MARTINEAU. — Les secrétaires de mairie (Thèse Poitiers 1906).
MASPETIOL. — L'organisation municipale (Cahiers Sirey 1934).
MORGAND. — La loi municipale.
NEZARD. — La théorie juridique de la fonction publique (Paris 1901).
PALAZIN. — Les secrétaires de mairie (Thèse Toulouse 1909).
L. ROLLAND. — Articles de la Revue de droit public 1922-1923.
— Petit précis de droit administratif (Dalloz 1937).
ROUZAUT. — Le Statut des agents publics, départementaux et communaux (Thèse Caen 1932).
J. TETREAU. — Les régies municipales (Sirey 1935).
VIGNALOU PERER. — Les conseils de discipline.
WALINE. — Manuel de droit administratif (Sirey 1936).

REVUES

- Journal des Maires.
Jurisprudence Municipale et Rurale.
L'Ecole des communes.
La vie municipale et départementale.
Revue de droit public.
Revue des finances communales.
Revue générale d'administration.

RÉPERTOIRES ET DICTIONNAIRES

- Becquet. — Edition 1889, Tomes IV et V, article Commune.
Dalloz. — Répertoire périodique, articles Commune et Fonctionnaires.
Félix. — Dictionnaire de droit municipal.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LES ARTICLES 82 ET 88 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884	9
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le Maire et les agents communaux</i>	11
<i>Section I. — Le Maire chef unique et responsable de l'Administration communale</i>	11
<i>Section II. — Les agents communaux en France ..</i>	14
<i>Section III. — L'article 88 de la loi municipale et les pouvoirs du maire sur le personnel municipal</i>	18
CHAPITRE II. — <i>Les pouvoirs de l'autorité supérieure sur le personnel communal</i>	25
<i>Section I. — Les agents régis par des textes spéciaux</i>	25
<i>Section II. — Les pouvoirs de l'autorité supérieure</i>	27
<i>Section III. — Les fins de l'autorité supérieure</i>	28
CHAPITRE III. — <i>L'œuvre de la jurisprudence en faveur des agents communaux</i>	31
<i>Section I. — Evolution historique de la jurisprudence</i>	31
<i>Section* II. — Les diverses catégories d'agents communaux</i>	35
I. Les fonctionnaires communaux	36
II. Les agents communaux non fonctionnaires et liés par contrats	37

<i>Section III. — Les règles de compétence en matière d'agents communaux</i>	39
<i>Section IV. — Les recours possibles devant les tribunaux</i>	41
CHAPITRE IV. — <i>Les institutions juridiques en faveur du personnel communal</i>	47
<i>Section I. — Communication du dossier</i>	47
<i>Section II. — Le statut et le conseil de discipline ..</i>	49
I. Le statut des agents municipaux	54
II. Le conseil de discipline	59
<i>Section III. — Compensation en cas de suppression d'emploi</i>	66
<i>Section IV. — Les Commissions paritaires</i>	68
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	73

DEUXIÈME PARTIE

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES	75
CHAPITRE PREMIER. — <i>La commission paritaire centrale</i>	77
<i>Section I. — La constitution de la commission paritaire centrale</i>	77
<i>Section II. — Les travaux et l'œuvre de la Commission paritaire centrale</i>	80
<i>Section III. — Intérêt de la commission paritaire centrale</i>	88
CHAPITRE II. — <i>Le problème de la compensation en cas suppression d'emploi</i>	91
<i>Section I. — Le problème de la compensation en cas de suppression d'emploi devant le Parlement et la Commission paritaire centrale</i>	92
<i>Section II. — Le problème de la compensation dans ses données réelles</i>	99

CHAPITRE III. — <i>Le problème de la discipline des agents municipaux</i>	105
<i>Section I. — Le problème de la discipline devant le Parlement de la Commission paritaire centrale</i>	106
<i>Section II. — Le problème de la discipline en droit</i>	114
CHAPITRE IV. — <i>Le problème des Commissions paritaires départementales</i>	123
<i>Section I. — Le Problème des Commissions paritaires départementales devant le Parlement</i> ..	123
<i>Section II. — Le Problème des Commissions paritaires départementales en droit</i>	141
CONCLUSION GÉNÉRALE. — <i>Les forces en présence</i> ..	141
BIBLIOGRAPHIE	148

